

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

WILLSON GERIGK

**POLÍTICA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE
DE SEUS EFEITOS SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO, AS POLÍTICAS
FISCAIS E OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS**

CURITIBA

2016

WILLSON GERIGK

**POLÍTICA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE
DE SEUS EFEITOS SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO, AS POLÍTICAS
FISCAIS E OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS**

Tese apresentada como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor em Políticas Públicas, no curso de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Codato.

CURITIBA

2016



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
Setor CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
Programa de Pós Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS
Código CAPES: 40001016076P0

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em POLÍTICAS PÚBLICAS da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da Tese de Doutorado de **WILLSON GERIGK**, intitulada: "**POLÍTICA NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE DE SEUS EFEITOS SOBRE O PROCESSO DECISÓRIO, AS POLÍTICAS FISCAIS E OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS**", após terem inquirido o aluno e realizado a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua

aprovação.

Curitiba, 31 de Março de 2016.

Prof ADRIANO NERVO CODATO (UFPR)
(Presidente da Banca Examinadora)

Prof ANDRÉ BORGES DE CARVALHO (UNB)

Prof BRUNO BOLOGNESI (UFPR)

Prof CLÁUDIO GONÇALVES COUTO (EAESP/FGV)

Prof FABIANO ABRANCHES SILVA DALTO (UFPR)

Dedico à minha esposa, Marylene, e aos meus filhos, Ingridy e Murilo.

AGRADECIMENTOS

Doutorado, período de muito estudo e dedicação que convergiu em novos ensinamentos e, também, de convívio com pessoas extraordinárias sob vários aspectos; agora é o momento de agradecer.

A Deus, à Nossa Senhora das Graças e à Nossa Senhora Aparecida, aos quais sempre recorri nos momentos difíceis, pedindo amparo e proteção, e sempre fui atendido.

À minha esposa, Marylene, e aos meus filhos, Ingridy e Murilo, que incondicionalmente estiveram ao meu lado incentivando-me e contribuindo para que esta conquista fosse possível. Ao meu pai, Rudolfo, e à minha mãe, Maria Tereza, também pelo apoio, pelos incentivos e pelas orações.

Ao Prof. Adriano Codato, pela orientação, pela confiança em mim depositada e pelos valiosos ensinamentos. Muito obrigado.

Aos professores do curso de doutorado em Políticas Públicas, da Universidade Federal do Paraná, com quem tive a satisfação de ter aulas: Adriano Codato, Alexsandro Eugenio Pereira, Eneida Desiree Salgado, Fabiano Abranches Silva Dalto, Fábio Doria Scatolin, Huáscar Fialho Pessali, Iara Vigo de Lima, José Henrique de Faria, Luiz Alberto Esteves, Marcos Paulo Fuck, Noela Invernizzi e Walter Tadahiro Shima; e ao Prof. José Felipe Araújo de Almeida pela convivência.

De maneira especial, ao Prof. Fabiano A. S. Dalto. Primeiro, pelos ensinamentos e conselhos, depois, pelas valiosas contribuições à tese, tanto na banca de qualificação quanto na de defesa.

Ao meu amigo e Prof. Ademir Clemente, pelo incentivo para eu cursar o doutorado e pela ajuda incondicional para eu terminar a tarefa.

Aos amigos Alessandro Lepchak e Flávio Ribeiro, com quem tive o privilégio de conviver durante dois anos do curso, agradeço pelo apoio, pelas críticas e sugestões à minha pesquisa e pelas valiosas conversas durante aquele período e pelas que continuamos a manter atualmente.

Aos amigos Adriana, Bruno, Carol, Danielle, Diego, Lígia, Livia e Wellington, que conheci no curso, pelos momentos muito agradáveis que compartilhamos. Obrigado por tudo.

À Coordenação do Curso de Doutorado em Políticas Públicas da UFPR, na pessoa dos professores: Luiz Esteves, Noela Invernizzi e Fabiano A. S. Dalto. Também ao Marcos Eduardo Dal'Lim Mestrinho, secretário do Programa, que perturbei muito durante o curso. Obrigado.

Aos professores André Borges de Carvalho, Bruno Bolognesi e Cláudio Gonçalves Couto que gentilmente aceitaram participar da banca de defesa, pelas valiosas contribuições ao estudo.

Agradeço à CAPES e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas pela bolsa de estudos concedida.

À Universidade Estadual do Centro-Oeste (Unicentro), especialmente ao Departamento de Ciências Contábeis que não mediu esforços para que eu pudesse cursar o doutorado.

A todos aqueles que de alguma maneira contribuíram para que eu pudesse cursar e terminar o doutorado. Muito obrigado!

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 alçou os municípios à condição de principais atores institucionais responsáveis pela execução das políticas públicas de caráter universal. Nesse contexto, a presente pesquisa estudou os municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes. O objetivo foi determinar que fatores do sistema político brasileiro exerceram influência sobre o processo decisório municipal e seus resultados, isto é, as políticas fiscais e os investimentos públicos. Defende-se que, mesmo diante dos fortes constrangimentos a que estão sujeitos os municípios, existe um espaço administrável por meio do qual os gestores políticos impõem características específicas às respectivas administrações. Para apreendê-lo, propõe-se o constructo “Espaço Político Discricionário” (EPD). Quanto às *políticas fiscais*, utilizou-se a distinção entre políticas públicas reguladas e desreguladas, analisando-se os gastos municipais com educação e os com administração e planejamento. Além disso, devido à importância política no ambiente municipal, foram avaliados os gastos com *investimentos públicos*. A abordagem desta pesquisa é quantitativa e as análises foram realizadas empregando-se a técnica de dados em painel pelo método de efeitos fixos. As variáveis explicativas são os seguintes fatores políticos: (i) ciclo político orçamentário; (ii) ideologia partidária; (iii) alinhamento político entre os pequenos municípios e os níveis superiores de governo; e (iv) competição política. Também foram consideradas quatro variáveis explicativas de controle normalmente usadas em pesquisas envolvendo entes subnacionais e políticas públicas (população total, população jovem e idosa e o PIB municipal). A amostra inicial constituiu-se dos municípios que disponibilizaram dados junto à base MF/STN/FINBRA entre 2001 e 2012 e totalizou 14.039 observações – distribuídas entre os 12 anos analisados. Os resultados confirmaram a ocorrência de ciclos políticos orçamentários nos municípios com menos de 5 mil habitantes e que a opção dos gestores foi priorizar o EPD e os gastos com educação nas eleições municipais e com investimentos públicos nos períodos de eleições estaduais e federais. A ideologia política mostrou-se relevante nas análises em todos os pequenos municípios no caso do EPD e dos gastos com educação e com investimentos públicos; porém, não foi um fator de diferenciação entre as administrações dos pequenos entes locais nas análises por regiões. Em conjunto, os indicadores da competição política não se revelaram influentes; no âmbito do Executivo Municipal, quanto maior a disputa eleitoral, menores os gastos com educação; na esfera do Legislativo Municipal, quanto mais acirrada a competição entre os partidos políticos, maiores o EPD e os gastos com a área administrativa e de educação. Por fim, os alinhamentos políticos entre governos municipais, estaduais e Federal mostraram-se importantes para o processo decisório, para as políticas de educação e para os gastos com investimentos, sendo que a relação estabelecida por meio das coligações foi a forma de relação política mais influente.

Palavras-chave: pequenos municípios brasileiros; políticas públicas; processo decisório; políticas fiscais; investimentos públicos.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 raised the Brazilian municipalities to the condition of key institutional actors for implementing universal public policies. Considering that, in this research we studied the municipalities with less than five thousand inhabitants. Our goal was to determine which Brazilian political system factors influenced the municipal decision-making process and its results, i.e., fiscal policies and public investment. We argue that in face of severe constraints those municipalities are subjects. There is a manageable space through which policy makers impose the specific characteristics of their management. To grasp it we propose the construct "Political Discretionary Space" (*Espaço Político Discrecional* – EPD). Regarding fiscal policies, we use the distinction between public policies regulated and unregulated to analyze municipal spending on education and on administration and planning. In addition, due to the political importance of the municipal environment we evaluate the expenditure on public investment. The research approach is quantitative and the analyses were performed using the technical data panel through the fixed effects method. The explanatory variables are the following political factors: (i) budget policy cycle; (ii) party ideology; (iii) political alignment between the small municipalities and the higher levels of government; and (iv) political competition. We also considered four explanatory variables of control commonly used in researches involving subnational entities and public policy (total population, young and elderly people and the municipal GDP). The initial sample was built using those municipalities that published their data at the MF/STN/FINBRA database between 2001 and 2012 and it totaled to 14,039 observations distributed among those years. The results confirmed the occurrence of political budget cycles in municipalities with less than five thousand inhabitants and that the option of the management was to prioritize the EPD and the spending on education in the municipal elections and on public investment in those periods when there were state and federal elections. The political ideology proved to be relevant in the analyses with all the small municipalities in the case of EPD and of education and public investment spending. However, it was not a differentiating factor among the small municipalities management in the analyses done by region. Political competition indicators have proved to be not influential. In the municipal government perspective the higher the electoral dispute is the smaller the spending on education. In the sphere of the city council the fiercer the competition between political parties the greater the EPD and the spending on administrative and on education areas are. Finally, the political alignments between municipal governments and the State and the Federal fields are very important to the decision-making process, to the definition of fiscal policies and to the investment spending. Also, the political relationship established through coalitions was the most influential political relation observed.

Keywords: small municipalities; public policy; decision-making process; fiscal policies; public investments.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 4.1 – PROCESSO DECISÓRIO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL 114

| | |
|--|----|
| GRÁFICO 2.1 – RECEITAS ARRECADADAS POR NÍVEL DE GOVERNO – COMPOSIÇÃO % – 1960 A 2013..... | 72 |
| GRÁFICO 2.2 – RECEITAS DISPONÍVEIS POR NÍVEL DE GOVERNO – COMPOSIÇÃO % – 1960 A 2013..... | 72 |
| GRÁFICO 2.3 – RECEITA TOTAL MÉDIA PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR CATEGORIA ECONÔMICA – 1999 A 2012..... | 86 |
| GRÁFICO 2.4 – RECEITA TOTAL MÉDIA PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012 | 87 |
| GRÁFICO 2.5 – PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS NA COMPOSIÇÃO DA RECEITA TOTAL MÉDIA PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012..... | 88 |
| GRÁFICO 2.6 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DA UNIÃO AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012 | 89 |
| GRÁFICO 2.7 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DOS ESTADOS AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012 | 90 |
| GRÁFICO 2.8 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DA RECEITA DE FPM DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012 | 91 |
| GRÁFICO 2.9 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DA RECEITA TRANSFERIDA DE ICMS AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012 | 92 |
| GRÁFICO 2.10 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS RECEITAS DE CONVÊNIOS COM A UNIÃO E COM OS ESTADOS REGISTRADA PELOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012 | 93 |
| GRÁFICO 2.11 – RECEITA E DESPESA TOTAL MÉDIA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012 | 94 |
| GRÁFICO 2.12 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012 | 94 |
| GRÁFICO 2.13 – COMPOSIÇÃO DA DESPESA TOTAL PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR CATEGORIA ECONÔMICA – 1999 A 2012 | 95 |
| GRÁFICO 2.14 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL MÉDIA DA DESPESA PER CAPITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012 | 96 |

| | |
|--|-----|
| GRÁFICO 2.15 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS DESPESAS COM PESSOAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR REGIÃO – 1999 A 2012 | 97 |
| GRÁFICO 2.16 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS OUTRAS DESPESAS CORRENTES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012 | 98 |
| GRÁFICO 3.1 – UNIVERSO E AMOSTRA INICIAL DA PESQUISA – 2001 A 2012..... | 107 |
| GRÁFICO 4.1 – ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO MÉDIO PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 2001 A 2012..... | 117 |
| GRÁFICO 4.2 – MÉDIAS PER CAPITA DO EPD E DAS RECEITAS CORRENTES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012..... | 118 |
| GRÁFICO 4.3 – PORCENTUAL DO EPD SOBRE AS RECEITAS CORRENTES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – MÉDIA PER CAPITA POR REGIÃO – 2001 A 2012..... | 119 |
| GRÁFICO 4.4 – PORCENTUAL MÉDIO DO EPD SOBRE AS RECEITAS CORRENTES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR PARTIDOS POLÍTICOS – 2001 A 2012..... | 120 |
| GRÁFICO 4.5 – ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO MÉDIO PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR IDEOLOGIA PARTIDÁRIA – 2001 A 2012..... | 120 |
| GRÁFICO 5.1 – PORCENTUAIS MÉDIOS DOS GASTOS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 141 |
| GRÁFICO 5.2 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA POR FUNÇÕES DE GOVERNO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 .. | 142 |
| GRÁFICO 5.3 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA COM A ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 2001 A 2012 | 148 |
| GRÁFICO 5.4 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO E DAS RECEITAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012..... | 149 |
| GRÁFICO 5.5 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO E DAS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012..... | 150 |
| GRÁFICO 5.6 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA NA FUNÇÃO ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR IDEOLOGIA PARTIDÁRIA – 2001 A 2012 | 151 |

| | |
|---|-----|
| GRÁFICO 5.7 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA NA ÁREA DE EDUCAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 2001 A 2012 | 162 |
| GRÁFICO 5.8 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO E DAS RECEITAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 163 |
| GRÁFICO 5.9 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO E DAS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 164 |
| GRÁFICO 5.10 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR IDEOLOGIA PARTIDÁRIA – 2001 A 2012 | 164 |
| GRÁFICO 6.1 – GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR ESFERA DE GOVERNO – APLICAÇÕES DIRETAS – 2004 A 2012..... | 181 |
| GRÁFICO 6.2 – GASTOS MUNICIPAIS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS SEPARADOS POR ELEMENTOS DE DESPESA – APLICAÇÕES DIRETAS – 2004 A 2012 | 182 |
| GRÁFICO 6.3 – GASTOS MUNICIPAIS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR FONTES DE FINANCIAMENTO – APLICAÇÕES DIRETAS – 2004 A 2012 | 183 |
| GRÁFICO 6.4 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA EM INVESTIMENTOS PÚBLICOS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 2001 A 2012 | 186 |
| GRÁFICO 6.5 – MÉDIAS PER CAPITA DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS E DAS RECEITAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 187 |
| GRÁFICO 6.6 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS E DAS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 187 |
| GRÁFICO 6.7 – MÉDIAS PER CAPITA DAS RECEITAS DE CAPITAL E DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 188 |
| GRÁFICO 6.8 – PROPORÇÃO DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM RELAÇÃO AS DESPESAS DE CAPITAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 189 |
| GRÁFICO 6.9 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR IDEOLOGIA PARTIDÁRIA – 2001 A 2012 | 189 |
| GRÁFICO A.1 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL MÉDIA DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012 | 231 |
| GRÁFICO A.2 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL MÉDIA DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR ORIGEM DE RECURSOS – 1999 A 2012 | 231 |

| | |
|---|-----|
| GRÁFICO A.3 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE – 1999 A 2012 | 232 |
| GRÁFICO A.4 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE – 1999 A 2012 | 232 |
| GRÁFICO A.5 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUDESTE – 1999 A 2012 | 232 |
| GRÁFICO A.6 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL – 1999 A 2012... | 233 |
| GRÁFICO A.7 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE – 1999 A 2012 | 233 |
| GRÁFICO A.8 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE – 1999 A 2012 | 233 |
| GRÁFICO A.9 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE – 1999 A 2012 | 234 |
| GRÁFICO A.10 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUDESTE – 1999 A 2012 | 234 |
| GRÁFICO A.11 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL – 1999 A 2012... | 234 |
| GRÁFICO A.12 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE – 1999 A 2012 | 235 |
| GRÁFICO A.13 – COMPOSIÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – 1999 A 2012 | 235 |
| GRÁFICO C.1 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE – 2001 A 2012 | 239 |
| GRÁFICO C.2 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE – 2001 A 2012 | 239 |
| GRÁFICO C.3 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUDESTE – 2001 A 2012 | 240 |

| | |
|---|-----|
| GRÁFICO C.4 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL – 2001 A 2012... | 240 |
| GRÁFICO C.5 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE – 2001 A 2012 | 241 |
| GRÁFICO C.6 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – CONJUNTO TOTAL PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 241 |
| GRÁFICO C.7 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO NORTE – 2001 A 2012 | 241 |
| GRÁFICO C.8 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO NORDESTE – 2001 A 2012 | 242 |
| GRÁFICO C.9 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO SUDESTE – 2001 A 2012 | 242 |
| GRÁFICO C.10 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO SUL – 2001 A 2012 | 242 |
| GRÁFICO C.11 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO CENTRO-OESTE – 2001 A 2012 | 243 |
| GRÁFICO C.12 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – CONJUNTO TOTAL PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 243 |
| GRÁFICO C.13 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO NORTE – 2001 A 2012 | 243 |
| GRÁFICO C.14 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO NORDESTE – 2001 A 2012 | 244 |
| GRÁFICO C.15 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO SUDESTE – 2001 A 2012 | 244 |
| GRÁFICO C.16 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO SUL – 2001 A 2012 | 244 |
| GRÁFICO C.17 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO CENTRO-OESTE – 2001 A 2012 | 245 |
| GRÁFICO D.1 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – CONJUNTO TOTAL PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012 | 247 |
| GRÁFICO D.2 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – REGIÃO NORTE – 2001 A 2012 | 247 |

| | |
|--|-----|
| GRÁFICO D.3 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – REGIÃO NORDESTE – 2001 A 2012 | 247 |
| GRÁFICO D.4– HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – REGIÃO SUDESTE – 2001 A 2012 | 248 |
| GRÁFICO D.5 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – REGIÃO SUL – 2001 A 2012 | 248 |
| GRÁFICO D.6 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – REGIÃO CENTRO-OESTE – 2001 A 2012 | 248 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| QUADRO 2.1 – MATÉRIAS DE INTERESSE FEDERATIVO APROVADAS DE 1989 A 2010 | 58 |
| QUADRO 2.2 – ESTRUTURA DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS – IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS | 69 |
| QUADRO 3.1 – MATRIZ COM AS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS E DE CONTROLE EMPREGADAS NA PESQUISA..... | 102 |
| QUADRO 3.2 – AMOSTRA ANALISADA NA PESQUISA POR VARIÁVEL EXPLICADA | 108 |
| QUADRO 4.1 – MATRIZ COM VARIÁVEIS EXPLICATIVAS, VARIÁVEIS DE CONTROLE E A RELAÇÃO ESPERADA COM O EPD | 122 |
| QUADRO 4.2 – EFEITOS DOS PERÍODOS ELEITORAIS SOBRE O EPD – 2001 A 2012 | 130 |
| QUADRO 4.3 – EFEITOS DAS IDEOLOGIAS POLÍTICAS SOBRE O EPD – 2001 A 2012 | 132 |
| QUADRO 4.4 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O GOVERNO FEDERAL SOBRE O EPD – 2001 A 2012..... | 132 |
| QUADRO 4.5 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E OS GOVERNOS ESTADUAIS SOBRE O EPD – 2001 A 2012..... | 134 |
| QUADRO 4.6 – EFEITOS DOS INDICADORES DE COMPETIÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO MUNICIPAIS SOBRE O EPD – 2001 A 2012 | 136 |
| QUADRO 5.1 – MATRIZ COM VARIÁVEIS EXPLICATIVAS, VARIÁVEIS DE CONTROLE E A RELAÇÃO ESPERADA COM AS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO ANALISADAS | 145 |
| QUADRO 5.2 – EFEITOS DOS PERÍODOS ELEITORAIS SOBRE OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012..... | 156 |
| QUADRO 5.3 – EFEITOS DAS IDEOLOGIAS POLÍTICAS SOBRE OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012..... | 157 |
| QUADRO 5.4 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O GOVERNO FEDERAL SOBRE OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012..... | 158 |
| QUADRO 5.5 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E OS GOVERNOS ESTADUAIS SOBRE OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012 | 159 |
| QUADRO 5.6 – EFEITOS DOS INDICADORES DE COMPETIÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO MUNICIPAIS SOBRE OS | |

| | |
|--|-----|
| GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012..... | 160 |
| QUADRO 5.7 – EFEITOS DOS PERÍODOS ELEITORAIS SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012 | 170 |
| QUADRO 5.8 – EFEITOS DAS IDEOLOGIAS POLÍTICAS SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012 | 171 |
| QUADRO 5.9 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O GOVERNO FEDERAL SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012..... | 172 |
| QUADRO 5.10 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E OS GOVERNOS ESTADUAIS SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012 | 174 |
| QUADRO 5.11 – EFEITOS DOS INDICADORES DE COMPETIÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO MUNICIPAL SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012..... | 175 |
| QUADRO 6.1 – MATRIZ COM VARIÁVEIS EXPLICATIVAS, VARIÁVEIS DE CONTROLE E A RELAÇÃO ESPERADA COM OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS | 184 |
| QUADRO 6.2 – EFEITOS DOS PERÍODOS ELEITORAIS SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012 | 195 |
| QUADRO 6.3 – EFEITOS DAS IDEOLOGIAS POLÍTICAS SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012 | 196 |
| QUADRO 6.4 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O GOVERNO FEDERAL SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012 | 197 |
| QUADRO 6.5 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E OS GOVERNOS ESTADUAIS SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012..... | 198 |
| QUADRO 6.6 – EFEITOS DOS INDICADORES DE COMPETIÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO MUNICIPAL SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012 | 200 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| TABELA 2.1 – CARGA TRIBUTÁRIA E DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO – 1960 A 2013 | 72 |
| TABELA 2.2 – INDICADORES DA ÁREA DE SAÚDE POR NÍVEL DE GOVERNO – 2000 A 2012..... | 74 |
| TABELA 2.3 – INDICADORES DA ÁREA DE EDUCAÇÃO POR NÍVEL DE ENSINO – 2000 A 2012 | 75 |
| TABELA 2.4 – INDICADORES DA ÁREA DE SAÚDE – BRASIL – 1998 A 2012. | 77 |
| TABELA 2.5 – INDICADORES DA ÁREA DE EDUCAÇÃO – BRASIL – 2001 A 2012..... | 78 |
| TABELA 2.6 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ENTRE AS REGIÕES – 1999 E 2012 | 80 |
| TABELA 2.7 – CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM ATÉ 5 MIL HABITANTES – 2000 E 2010..... | 81 |
| TABELA 2.8 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M) DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – 2000 E 2010..... | 83 |
| TABELA 2.9 – RENDA MENSAL PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR FAIXA DE VALORES – 2000 E 2010..... | 84 |
| TABELA 2.10 – PREFEITOS ELEITOS POR PARTIDOS POLÍTICOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM MENOS DE 5 MIL HABITANTES – ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 1996 A 2012..... | 85 |
| TABELA 4.1 – DETERMINANTES POLÍTICOS DO ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO (EPD), ESTIMATIVA GERAL E POR REGIÕES BRASILEIRAS – EFEITOS FIXOS – 2001 A 2012 | 126 |
| TABELA 5.1 – DETERMINANTES POLÍTICOS DOS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO, ESTIMATIVA GERAL E POR REGIÕES BRASILEIRAS – EFEITOS FIXOS – 2001 A 2012. | 152 |
| TABELA 5.2 – DETERMINANTES POLÍTICOS DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO, ESTIMATIVA GERAL E POR REGIÕES BRASILEIRAS – EFEITOS FIXOS –2001 A 2012 | 166 |
| TABELA 6.1 – DETERMINANTES POLÍTICOS DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS, ESTIMATIVA GERAL E POR REGIÕES BRASILEIRAS – EFEITOS FIXOS – 2001 A 2012 | 192 |
| | |
| TABELA B.1 – ESTATÍSTICA VIF – ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO – 2001 A 2012..... | 238 |
| TABELA C.1 – ESTATÍSTICA VIF – DFG ADMINISTRAÇÃO/PLANEJAMENTO – 2001 A 2012..... | 245 |
| TABELA C.2 – ESTATÍSTICA VIF – DFG EDUCAÇÃO – 2001 A 2012..... | 246 |
| TABELA C.3 – POPULAÇÃO JOVEM EM % E O GASTO PER CAPITA ANUAL MÉDIO EM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012..... | 246 |

| | |
|---|-----|
| TABELA D.1 – GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR ESFERA DE GOVERNO – 2004 A 2012 – EM BILHÕES DE REAIS | 249 |
| TABELA D.2 – GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR ELEMENTO DE DESPESA – 2004 A 2012 – EM BILHÕES DE REAIS | 249 |
| TABELA D.3 – GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR FONTE DE RECURSOS – 2004 A 2012 – EM BILHÕES DE REAIS | 249 |
| TABELA D.4 – ESTATÍSTICA VIF – INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012 | 250 |

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CF – Constituição Federal

CV – Câmara de Vereadores

DEM – Democratas

DF – Distrito Federal

DFG – Despesa por Função de Governo

EC – Emenda Constitucional

ECR – Emenda Constitucional de Revisão

EPD – Espaço Político Discricionário

FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios

FUNASA – Fundação Nacional de Saúde

FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação

IDH-M – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

IR – Imposto de Renda

IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos

ITCD - Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação

ITR – Imposto Sobre Propriedade Territorial Rural

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação
MF – Ministério da Fazenda
MS – Ministério da Saúde
NOAS/SUS – Norma Operacional de Assistência à Saúde
NOB – Norma Operacional Básica
PAB – Piso de Atenção Básica
PACS – Programa de Agentes Comunitários de Saúde
PCdoB – Partido Comunista do Brasil
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PFL – Partido da Frente Liberal
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PIB – Produto Interno Bruto
PL – Partido Liberal
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN – Partido da Mobilização Nacional
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP – Partido Progressista
PPA – Plano Plurianual
PPB – Partido Progressista Brasileiro
PPS – Partido Popular Socialista
PR – Partido da República
PRB – Partido Republicano Brasileiro
PRP – Partido Republicano Progressista
PROINFÂNCIA – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos
para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PRONA – Partido da Reedificação da Ordem Nacional
PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRTB – Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSB – Partido Socialista Brasileiro
PSC – Partido Social Cristão
PSD – Partido Social Democrático
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDC – Partido Social Democrata Cristão

PSF – Programa Saúde da Família

PSL – Partido Social Liberal

PST – Partido Social Trabalhista

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

PTC – Partido Trabalhista Cristão

PTdoB – Partido Trabalhista do Brasil

PTN – Partido Trabalhista Nacional

PV – Partido Verde

RCL – Receita Corrente Líquida

SRF – Secretaria da Receita Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

TSE – Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO | 22 |
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO | 22 |
| 1.2 PROBLEMA E HIPÓTESES | 28 |
| 1.2.1 Efeitos do ciclo político orçamentário | 33 |
| 1.2.2 Efeitos da ideologia política | 37 |
| 1.2.3 Efeitos das formas de alinhamento político entre os governos | 41 |
| 1.2.4 Efeitos da competição política | 43 |
| 1.3 ESTRUTURA DA ANÁLISE | 45 |
| 1.4 ORGANIZAÇÃO DA TESE | 47 |
| 2 FEDERALISMO E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS | 49 |
| 2.1 INTRODUÇÃO | 49 |
| 2.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E OS MUNICÍPIOS PÓS-1988 | 49 |
| 2.3 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E OS ENTES PÚBLICOS LOCAIS | 66 |
| 2.4 INDICADORES BRASILEIROS NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE | 74 |
| 2.5 CARACTERÍSTICAS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS | 80 |
| 2.6 DESEMPENHO FISCAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – RECEITAS | 86 |
| 2.7 DESEMPENHO FISCAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – DESPESAS | 93 |
| 3 METODOLOGIA DA PESQUISA | 99 |
| 3.1 MÉTODO DE ANÁLISE | 99 |
| 3.2 VARIÁVEIS EXPLICADAS | 100 |
| 3.3 VARIÁVEIS EXPLICATIVAS E DE CONTROLE | 102 |
| 3.4 UNIVERSO, AMOSTRA E FONTES DOS DADOS DA PESQUISA | 107 |
| 3.5 PRESSUPOSTOS ESTATÍSTICOS | 108 |
| 4 PROCESSO DECISÓRIO E OS PEQUENOS MUNICÍPIOS | 112 |
| 4.1 INTRODUÇÃO | 112 |
| 4.2 PROCESSO DECISÓRIO ORÇAMENTÁRIO E O ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO (EPD) | 112 |
| 4.3 O ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – ASPECTOS GERAIS | 116 |
| 4.4 DETERMINANTES POLÍTICOS DO ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO (EPD) | 121 |
| 4.4.1 Variáveis e a relação esperada | 122 |
| 4.4.2 Análise geral e por região | 125 |
| 4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 129 |
| 5 AS POLÍTICAS FISCAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS SOB O ENFOQUE DAS DESPESAS AGREGADAS | 138 |

| | |
|--|------------|
| 5.1 INTRODUÇÃO..... | 138 |
| 5.2 A ESTRUTURA FISCAL DAS DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS..... | 140 |
| 5.3 VARIÁVEIS E A RELAÇÃO ESPERADA..... | 144 |
| 5.4 DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO – ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO | 147 |
| 5.4.1 Análises descritivas..... | 148 |
| 5.4.2 Determinantes políticos dos gastos com administração e planejamento | 151 |
| 5.4.3 Considerações sobre as hipóteses – administração/planejamento | 155 |
| 5.5 DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO – EDUCAÇÃO | 161 |
| 5.5.1 Análises descritivas..... | 162 |
| 5.5.2 Determinantes políticos dos gastos com educação | 165 |
| 4.5.3 Considerações sobre as hipóteses - Educação | 170 |
| 5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 176 |
| 6 INVESTIMENTOS PÚBLICOS NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS..... | 178 |
| 6.1 INTRODUÇÃO..... | 178 |
| 6.2 INVESTIMENTOS PÚBLICOS NA ESFERA MUNICIPAL..... | 180 |
| 6.3 VARIÁVEIS E A RELAÇÃO ESPERADA..... | 183 |
| 6.4 INVESTIMENTOS PÚBLICOS NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – ANÁLISES DESCRITIVAS | 185 |
| 6.5 DETERMINANTES POLÍTICOS DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS | 190 |
| 6.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS | 194 |
| 7 CONCLUSÕES..... | 202 |
| REFERÊNCIAS | 210 |
| LEGISLAÇÃO | 220 |
| DOCUMENTOS OFICIAIS..... | 228 |
| APÊNDICES | 231 |
| APÊNDICE A – DADOS COMPLEMENTARES DO CAPÍTULO 2 | 231 |
| APÊNDICE B – DADOS COMPLEMENTARES DO CAPÍTULO 4..... | 236 |
| APÊNDICE C – DADOS COMPLEMENTARES DO CAPÍTULO 5..... | 239 |
| APÊNDICE D – DADOS COMPLEMENTARES DO CAPÍTULO 6 | 247 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO

Esta pesquisa busca determinar quais fatores do sistema político exercem influência sobre o processo decisório e seus resultados, isto é, as políticas fiscais e os investimentos públicos, nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes, no período posterior à redemocratização.

A Constituição Federal de 1988 (doravante CF) promoveu um novo arranjo institucional no federalismo brasileiro, com a remodelação das relações e das responsabilidades sobre as políticas públicas entre as esferas de governo. Essa reconfiguração implicou a definição de competências comuns na prestação de serviços públicos, a descentralização de políticas públicas básicas aos municípios e a provisão de mais recursos para as esferas subnacionais, em especial para os entes locais, contribuindo, dessa forma, para que o espaço municipal se tornasse o principal ambiente de desenvolvimento das políticas públicas universais como as de educação e saúde (ALMEIDA, 2001; ARRETCHE, 2003, 2004, 2012; SOUZA, 2004, 2005).

O retorno da democracia ao cenário político-administrativo brasileiro após mais de duas décadas de ditadura militar e as novas especificações e relações quanto à provisão das políticas públicas entre os níveis de governo revitalizaram a política brasileira em todas as esferas de governo, aumentando as expectativas de que as variáveis políticas exerçam efeitos diretos sobre a oferta e a execução de políticas públicas (SÁTYRO, 2008).

Diante dessa nova institucionalidade, os entes públicos subnacionais brasileiros – estados e municípios, passaram a ser mais pesquisados no campo das políticas públicas. Uma vertente dessas pesquisas preocupa-se em avaliar os impactos das variáveis representativas do sistema político sobre as políticas públicas locais. Autores como Sakurai e Gremaud (2007), Rodrigues (2007), Sakurai (2009), Oliveira e Carvalho (2009), Leite (2010) e Rodrigues (2010) pesquisaram o comportamento das despesas municipais e seu relacionamento com fatores de ordem política, como os períodos eleitorais e a ideologia política. Coêlho (2010) abordou os efeitos da competição eleitoral no âmbito municipal sobre a provisão de políticas de transferência de renda. Cavalcante (2012; 2013) avaliou os impactos da competição política sobre o

desempenho dos governos locais e sobre a provisão de políticas sociais (educação, saúde e assistência social). Arretche e Rodden (2004), Ferreira e Burgarin (2007), Oliveira e Carvalho (2009) e Cavalcante (2012) analisaram as influências dos alinhamentos políticos dos governos municipais com o Federal e os estaduais sobre as políticas municipais. Vieira e Arvate (2008) e Gallo (2011) trataram dos efeitos das transferências voluntárias da União e dos estados sobre as políticas fiscais dos municípios.

As pesquisas utilizaram objetos diversificados para analisar os efeitos das variáveis políticas nos municípios brasileiros, como as receitas e as despesas municipais (SAKURAI; GREMAUD, 2007), as despesas por funções de governo (despesas agregadas) (RODRIGUES, 2007; OLIVEIRA; CARVALHO, 2009; SAKURAI, 2009), os gastos com investimentos públicos (SAKURAI; GREMAUD, 2007; VIEIRA; ARVATE, 2008; RODRIGUES, 2010; LEITE, 2010; VIDEIRA; MATTOS, 2011), os gastos com as áreas sociais (COÊLHO, 2010; VIDEIRA; MATTOS, 2011; CAVALCANTE, 2012, 2013) e as receitas de transferências de convênios ou voluntárias (ARRETCHÉ; RODDEN, 2004; FERREIRA; BURGARIN, 2007; VIEIRA; ARVATE, 2008; GALLO, 2011).

Os resultados desses estudos evidenciaram efeitos distintos em relação aos impactos das variáveis políticas sobre os objetos estudados no âmbito municipal.

A ideologia política utilizada com a finalidade de detectar possíveis diferenças quanto à implementação e ao desenvolvimento de políticas públicas em razão da orientação ideológica dos governantes (esquerda, centro e direita), mostrou-se relevante nos estudos de Oliveira e Carvalho (2009), Sakurai (2009) e Cavalcante (2012), mas não em Rodrigues (2007, 2010).

No que diz respeito às possíveis manipulações orçamentárias devido ao calendário eleitoral, ou seja, à ocorrência de ciclos políticos orçamentários, Sakurai e Gremaud (2007), Vieira e Arvate (2008), Sakurai (2009), Oliveira e Carvalho (2009), Rodrigues (2010) e Videira e Mattos (2011) encontraram influências dos períodos eleitorais, porém, de maneira diferenciada e conforme o objeto analisado.

Quanto aos efeitos das formas de alinhamentos políticos entre os governos municipais e os dos entes superiores (União e estados), com o objetivo de verificar se essas relações influenciam as políticas locais, Vieira e Arvate (2008) e Cavalcante (2012) indicaram impacto positivo da variável sobre o objeto analisado. Em Oliveira e

Carvalho (2009), mencionada influência foi negativa e em Sakurai (2009) tais alinhamentos registraram impulsos distintos dependendo da política pública avaliada.

Em relação à competição política, pressupõe-se que quanto maior o nível de competição eleitoral, maiores serão os incentivos para os políticos aumentarem os gastos com políticas sociais. Os resultados de Coêlho (2010) indicaram que a competição política exerceu impacto sobre a oferta de políticas municipais de transferência de renda. Por outro lado, os de Cavalcante (2012, 2013) revelaram que a competição política não influenciou o desempenho das prefeituras brasileiras e nem a oferta de políticas sociais.

Uma característica comum dessas pesquisas é que as análises envolveram o maior número possível de municípios, independentemente de porte populacional, localização e das condições econômicas e sociais que impõem certo grau de heterogeneidade aos resultados dos municípios quando comparados. Assim, a ambiguidade em seus achados pode ter sido ocasionada pelas amostragens e/ou pela heterogeneidade dos municípios. Dependendo do peso específico de uma característica da amostra isso poderia afetar os resultados. Entretanto, se os estudos utilizaram o mesmo conjunto amostral, os resultados teriam mesmo de divergir.

Uma forma de superar essa questão, conforme sugerido por Cavalcante (2012, pp. 210-211), é utilizar um conjunto mais uniforme nas pesquisas envolvendo municípios brasileiros, com recorte levando em consideração o porte populacional e restringindo assim a análise a um conjunto menor ou mais homogêneo de municípios.

O porte do município seguramente afeta a capacidade de gerar recursos e de administrá-lo. Esse fator será controlado nesta pesquisa por meio do tamanho populacional, o que nos possibilita observar de modo mais adequado os fatores políticos que afetam o processo decisório e, conseqüentemente, as políticas públicas municipais.

Também é importante considerar que, diante da descentralização promovida pela CF de 1988 e da proximidade dos indivíduos em relação ao poder Municipal – em comparação ao Estadual e ao Federal, as demandas da sociedade por serviços públicos recaem principalmente sobre as administrações municipais (SAKURAI, 2009).

Pressupondo que tais demandas acentuam-se à medida que o tamanho dos municípios diminui, esta pesquisa tem por objetivo verificar os impactos (i) dos períodos eleitorais; (ii) da ideologia partidária; (iii) das formas de vinculação política entre os governos locais e os entes públicos superiores (União e estados); e (iv) da competição política sobre o processo decisório e seus resultados – que no caso deste

estudo, são: (a) as políticas fiscais de administração e planejamento; (b) as políticas fiscais de educação; e (c) os investimentos públicos nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes. Ressalte-se que o período compreendido vai de 2001 a 2012.

Nosso estudo testa as principais hipóteses da literatura de Ciência Política e Políticas Públicas em municípios pequenos, distinguindo-se assim das pesquisas recentes, que abordam todos os municípios brasileiros sem levar em conta o porte populacional.

O grupo de municípios pesquisados apresenta grande representatividade em relação ao total de municípios brasileiros. Ao todo, foram aproximadamente 23% em 2012. Além disso, exibe características financeiras, sociais e econômicas mais homogêneas do que aqueles de recortes que não distinguem o porte populacional. Essa delimitação permite explorar importantes aspectos dos determinantes políticos evidenciados pelos municípios pesquisados em relação às suas políticas públicas. Ao fazê-lo, pode-se, então, comparar os resultados entre municípios menores e conjuntos mais heterogêneos de municípios.

Apresentamos dados sobre os aspectos populacionais, orçamentários, socioeconômicos e políticos do grupo de municípios que será analisado na presente pesquisa e destacamos suas principais características.

Em 1999, o Brasil tinha 5.507 municípios. Desses, 1.407 (25,5% do total) tinham menos de 5 mil habitantes. Em 2012, o país passou a ter 5.565 municípios, 1.300 deles pequenos (23,3% do total) (IBGE, 1999, 2012).

A divisão dos pequenos municípios entre as regiões brasileiras não sofreu grandes alterações entre 1999 e 2012. Nesse período, foram criados 58 novos municípios (29 na região Sul; 20 na Centro-Oeste; 7 na Nordeste; e 2 na Sudeste). Segundo dados do IBGE (2012), o número de municípios com menos de 5 mil habitantes, distribuído por região, é o que segue: 84 de 449 (18,7%) na região Norte; 240 de 1.794 (13,4%) na Nordeste; 395 de 1.668 (23,7%) na Sudeste; 436 de 1.188 (36,7%) na Sul; e 145 de 466 (31,1%) na Centro-Oeste.

A população desses municípios apresentou as seguintes características em 2010 – em valores e porcentuais médios: 55,7% da população (1.877 pessoas) residiam na área urbana. Os jovens (pessoas com menos de 15 anos) totalizaram 23,4% da população (789 pessoas), enquanto os idosos (mais de 60 anos) constituíram 14,2% (465 pessoas). Os que estavam cursando Ensino Fundamental representavam 15,8% (533 pessoas). (IBGE, 2010; PNUD, 2013).

A média das receitas totais¹ passou de R\$ 1,98 milhão, em 1999, para R\$ 5,08 milhões, em 2012 – aumento de 156,5%. As principais receitas foram as transferências da União e do Estado, que representaram 60% e 26% das receitas totais, respectivamente, em 1999, e 54% e 21%, em 2012. As receitas tributárias municipais contribuíram, na média, com 2,12%, em 1999, e 3,59%, em 2012. As transferências do Fundef/Fundeb representaram 6,10% e 8,35%, respectivamente, nos dois anos. E as receitas de capital contabilizaram os seguintes percentuais: 5,17% e 7,08%. As demais receitas correntes complementaram o total arrecadado nos pequenos municípios brasileiros em 1999 e em 2012 (MF/STN/FINBRA, 1999, 2012).

O volume médio de despesas² foi de R\$ 1,97 milhão, em 1999, e R\$ 4,47 milhões, em 2012 – crescimento de 126,9%. A estrutura dos gastos nesses municípios apresentou os seguintes percentuais em relação às despesas totais entre 1999 e 2012: as despesas correntes³ passaram de 87% para 84%; houve aumento das despesas de capital⁴ de 13% para 16%; as despesas com pessoal elevaram-se de 38% para 45%, enquanto as demais despesas correntes (materiais de consumo, contratações de serviços de terceiros, subvenções sociais, juros da dívida, dentre outras) foram reduzidas de 49% para 39% (MF/STN/FINBRA, 1999, 2012).

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) mostra que as condições de vida dos cidadãos nos municípios brasileiros, em geral, melhoraram entre 2000 e 2010. No caso dos municípios pequenos, isto é, aqueles com menos de 5 mil habitantes, verifica-se que 448 deles, em 2000, estavam classificados com IDH-M “muito baixo” (até 0,499) – enquanto, em 2010, não havia nenhum nesse patamar. No estrato “baixo” (entre 0,500 e 0,599), havia 516 municípios, em 2000, caindo para 215, em 2010. No patamar “médio” (entre 0,600 e 0,699), o contingente aumentou de 354 para 604. Entretanto, foi no estrato “alto” (entre 0,700 e 0,799) que os números mais progrediram, passando de 10 a 480 municípios, o que representa 25,4% do total de

¹ Os valores foram deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

² Os valores foram deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

³ As despesas correntes são aquelas destinadas a manter a estrutura e os serviços municipais existentes, como por exemplo: pessoal, encargos sociais, material de consumo, serviços contratados, combustíveis, peças etc.

⁴ As despesas de capital são aquelas que resultam em novas incorporações ao patrimônio público municipal – como as obras públicas, as aquisições de equipamentos, veículos, máquinas etc. – ou em diminuição do endividamento público de longo prazo por meio das amortizações da dívida pública.

municípios nessa faixa. Em 2010, dois dos pequenos municípios⁵ figuraram entre aqueles com IDH-M “muito alto” – acima de 0,800 (PNUD, 2013).

Os dados relativos à evolução do nível de renda mensal per capita dos municípios brasileiros apresentaram os seguintes indicadores, em 2010: na região Norte, 90% dos municípios possuíam renda mensal categorizada como “baixa” (entre 180 e 333 reais) e “média” (entre 333 e 618); no Nordeste, 78% dos municípios estavam na categoria “baixa”; no Sudeste, 38% dos municípios figuraram na categoria “alta” (entre 618 reais e R\$ 1.157) e 51% na “média”; na região Sul, 38% dos municípios concentravam-se na categoria “média” e 60% na “alta”; na região Centro-Oeste, 50% dos municípios encontravam-se na categoria “média” e 36% na “alta” (PNUD, 2013).

Analisando os municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes sob o aspecto da renda mensal per capita, observa-se que, de maneira geral, esse indicador também melhorou de 2000 para 2010. Por exemplo, o contingente na faixa da renda mensal per capita “muito baixa” (até 180 reais) passou de 289 (19,5% dos municípios brasileiros nessa faixa) para 11 municípios (8,2%); na “baixa” (180 a 333 reais), passou de 439 (28,7% do total da faixa) para 310 (17,3%); na “média” (333 a 618 reais), passou de 550 (26,2%) para 618 (31% dos entes locais nesse estrato). A categoria “alta” (618 a 1.157 reais) foi a faixa de renda em que ocorreu o maior aumento no número de municípios – tanto em relação à totalidade dos municípios brasileiros, que passaram de 439, em 2000, para 1.589 em 2010, como entre os com população de até 5 mil habitantes, cujo total era de 48, passando a 350 e representando 22% dos municípios nessa faixa de renda. Na faixa “muito alta” (acima de R\$ 1.157), a quantidade dos pequenos municípios passou de dois em 2000 para 12 em 2010 (PNUD, 2013).

Nas últimas cinco eleições municipais, a configuração política nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes caracterizou-se pela diversidade de partidos políticos que adquiriram nas urnas o direito de administrar esses executivos municipais. Nas eleições de 1996 e de 2000, 17 partidos políticos diferentes saíram-se vencedores em pelo menos um pequeno município. Na eleição seguinte, 2004, foram 19; em 2008, foram 21 e, em 2012, 24. A análise do conjunto dessas eleições permite destacar dez partidos políticos – a saber: PMDB, PFL/DEM, PSDB, PPB/PP, PDT, PTB, PL/PR, PT,

⁵ Rio Fortuna (SC) IDH-M=0,806 (25ª posição entre todos os municípios) e Águas de São Pedro (SP) IDH-M=0,854 (2ª posição entre todos os municípios). O município brasileiro com maior IDH-M é São Caetano do Sul (SP), com 0,862 (referente ao ano de 2010).

PSB e PPS – quando se considera a quantidade de prefeituras sob suas responsabilidades administrativas (TSE, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012).

Nesse conjunto de partidos, o PMDB é a agremiação com maior representação entre os pequenos municípios levando-se em consideração as últimas cinco eleições municipais – em 1996, a sigla venceu em 400 municípios (28,82% do total nessa faixa populacional); na eleição de 2000, em 340 (25,62%); em 301 municípios na de 2004 (22,12%); em 309 na de 2008 (24,64%); e em 285 na de 2012 (21,92%). O PSDB, por sua vez, é o segundo partido mais proeminente entre os municípios pequenos – levando-se em consideração os cinco últimos pleitos eleitorais – seguido do PPB/PP, do PFL/DEM e do PDT. Destaque-se, ainda, o PSD que no último pleito municipal passou a governar 101 pequenos municípios (TSE, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012).

1.2 PROBLEMA E HIPÓTESES

Considerando as características apresentadas em relação ao *processo decisório*, nossa pesquisa parte dos seguintes pressupostos: (i) os gestores públicos dos pequenos municípios brasileiros exercem influência sobre o processo de alocação dos recursos públicos; (ii) apesar dos fortes constrangimentos a que estão sujeitos em suas administrações – como as limitações de arrecadação própria, as condições econômicas e sociais de suas populações, a heterogeneidade social e demográfica das regiões brasileiras e as interferências da regulação federal sobre os gastos municipais –, existe um espaço discricionário mensurável. Por meio desse espaço, as convicções, as crenças e os valores dos gestores municipais podem ser manifestados, o que permite que escolhas sejam efetivadas e resulta em impactos diferentes sobre as políticas públicas dos pequenos municípios.

Segundo Arretche (2012, p. 198), “[...] a autonomia dos governos locais para tomar decisões sobre suas políticas opera no sentido da variação nos patamares de gastos”. A autora acrescenta que mesmo na presença de regulação federal “[...] há espaço para decisões por parte dos governos locais, derivadas quer de sua autonomia política quer de sua autoridade sobre a execução das políticas” (ARRETCHÉ, 2012, p. 200). Cavalcante (2012) argumenta no mesmo sentido, enfatizando que os governos locais no Brasil gozam de certa discricionariedade em suas execuções orçamentárias.

Entretanto, esses trabalhos não possibilitam uma visão clara de como tal discricionariedade é caracterizada no âmbito local; como poderíamos saber se, de fato,

existe um espaço discricionário à disposição dos gestores municipais e, principalmente, como mensurá-lo.

Com o intuito de preencher essa lacuna, o trabalho ora apresentado propõe o Espaço Político Discricionário (EPD, daqui por diante), configurado pela diferença entre o total das receitas correntes do município menos os valores das deduções legais das receitas correntes, das despesas com pessoal e com encargos sociais, das despesas com juros e amortizações decorrentes do endividamento público e das obrigações tributárias e fiscais. Dessa forma, definem-se as características do espaço discricionário à disposição dos gestores e como mensurá-lo.

Assume-se que retirando das receitas correntes orçamentárias os valores que, em condições de normalidade, as administrações municipais obrigatoriamente executam ou cumprem tem-se um montante de recursos que os administradores públicos locais gerenciam de forma específica. Eles imprimem uma identidade à própria gestão envolvendo *onde*, *quando* e *como* aplicar as disponibilidades existentes. A Equação 1 apresenta a mensuração do EPD, – discutido com maiores detalhes no capítulo 4.

$$EPD = RC - (DRC + DP + DJA + OTF) \quad (1)$$

Onde:

| | | |
|-----|---|--|
| EPD | = | Espaço Político Discricionário |
| RC | = | Receitas correntes municipais |
| DRC | = | Deduções das receitas correntes municipais |
| DP | = | Despesas com pessoal e encargos sociais |
| DJA | = | Despesas com juros e amortizações do endividamento público |
| OTF | = | Despesas com as obrigações tributárias e fiscais |

O EPD é indicador vinculado ao processo decisório local que parte do pressuposto de que mesmo diante das restrições regulatórias, financeiras e de estrutura de gastos a que os gestores dos pequenos municípios estão sujeitos existe um espaço de manobra por meio do qual as escolhas são realizadas. Isso culmina em diferentes formas de alocação dos recursos locais disponíveis e resulta em influências distintas sobre a execução das políticas públicas municipais.

O EPD é empregado como *proxy* dos processos decisórios no ambiente público municipal e utilizado em nossa análise como variável explicada com a finalidade de determinar os impactos dos aspectos relativos ao sistema político sobre o espaço decisório à disposição dos gestores municipais dos pequenos municípios.

Ao abordar as *políticas fiscais* no âmbito municipal, é necessário distinguir as reguladas das não reguladas em razão das determinações legais que obrigam à aplicação de percentuais mínimos de algumas receitas em áreas específicas. Educação⁶ e Saúde⁷ são casos de políticas reguladas, consideradas áreas de políticas públicas universais, e contam com percentuais de aplicação mínimos determinados constitucionalmente. Já nas áreas de habitação, urbanismo e transporte a regulação é limitada. Há, ainda, áreas como administração e planejamento – totalmente desreguladas. Essas últimas não têm sido objeto de estudos das pesquisas brasileiras.

Para Arretche (2012, p. 190), as políticas reguladas são aquelas por meio das quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos entes subnacionais, estabelecendo os patamares de gastos e a modalidade de execução das políticas. As políticas não reguladas, por sua vez, caracterizam-se pela autonomia do ente público em sua execução.

Então, parece razoável supor que as políticas reguladas, diante do conjunto de regras e procedimentos que disciplinam a execução delas, ofereçam menos espaço para que o gestor municipal exerça sua discricionariedade e sejam, por consequência, menos influenciadas pelos fatores políticos. As políticas desreguladas estariam, por seu turno, mais suscetíveis à vontade do administrador municipal e também às questões políticas (CAVALCANTE, 2012).

Nos pequenos municípios, diante da estrutura que compõe as receitas – basicamente dependentes das transferências constitucionais sobre as quais as gestões municipais não têm influência, pode-se cogitar que as despesas estejam mais sujeitas à interferência política.

Entre as categorias da despesa pública, as que propiciam maior visibilidade à gestão junto aos eleitores certamente são os gastos sociais e os gastos com investimentos públicos. Por esse motivo, as políticas sociais – em especial, de educação e de saúde – dispõem de grande parte dos recursos municipais e têm forte amparo em programas federais que subsidiam e incentivam tais gastos.

⁶ A Constituição Federal de 1988 determinou que 25% das receitas municipais de impostos (IPTU, ITBI, ISSQN e a dívida ativa de impostos) e as decorrentes de impostos (por exemplo, as transferências do FPM, ICMS, Lei Complementar n. 87/1996, IPI-Exportação, IPVA e do ITR), além do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), devem ser aplicados na educação.

⁷ A Emenda Constitucional n. 29/2000 determinou que 15% das mesmas receitas indicadas para educação devem ser aplicados na área de saúde.

Considerando a distinção entre políticas públicas reguladas e desreguladas, nossa pesquisa inova ao analisar os gastos com a área de administração e planejamento, custeada exclusivamente por recursos municipais e entendida como área de gastos públicos totalmente desregulada, destinada a atender às necessidades da própria administração e, de maneira geral, negligenciada nas pesquisas sobre determinantes das políticas públicas na esfera subnacional. Por outro lado, seguindo a linha de pesquisa sobre políticas públicas subnacionais, são analisados os gastos com educação. Como já mencionado, a educação, tanto quanto a saúde, é a área de gastos local mais regulada e conta com um contingente amplo de programas federais que auxiliam na oferta de tais políticas no âmbito municipal – diferentemente da área administrativa municipal. Dessa forma, esta pesquisa avaliará – em razão da forma de custeio/financiamento e de utilização dos serviços públicos – dois extremos das políticas públicas nos pequenos municípios.

O último enfoque refere-se às aplicações em investimentos públicos realizadas pelos pequenos municípios. Elas exercem forte apelo político no âmbito municipal e exigem tanto ações administrativas como políticas dos gestores locais para serem efetivadas. Isso ocorre devido a características em relação à prestação dos serviços públicos (universalidade da utilização), também, pela maior adaptabilidade ao calendário eleitoral, diferentes fontes de custeio e por estarem mais sujeitas à arbitrariedade do gestor local em razão do caráter mais particularista, para citar algumas.

Os *investimentos públicos* são gastos altamente visíveis para os eleitores; são mais suscetíveis às flutuações por serem discricionários e, em geral, não comprometem o funcionamento das administrações públicas no curto prazo (ORAIR; GOUVÊA; LEAL, 2014).

Quanto às políticas públicas municipais, procuraremos determinar os efeitos dos fatores políticos sobre os gastos realizados pelos pequenos municípios nas áreas de *educação*⁸, *administração e planejamento* e *investimentos públicos*.

⁸ Até 2001, os gastos com educação e cultura eram contabilizados na mesma função de governo. A partir de 2002, passaram a ser registrados individualmente em funções de governo distintas. Como esta pesquisa abrange o ano de 2001, os gastos com educação e cultura de 2002 a 2012 foram somados para compor a variável explicada. O gasto médio dos pequenos municípios brasileiros na área de Educação, no referido período, foi de R\$ 846.999,29 e de R\$ 33.929,27 na área de Cultura (valores médios deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998), ou seja, em média, 96,15% do total aplicado nas duas funções de governo foi na Educação (MS/STN/FINBRA, 2002 a 2012). Por isso, optamos por falar em gastos com “educação” simplesmente, já que os gastos com cultura foram mínimos.

Dessa forma, será possível comparar as semelhanças e as diferenças que os aspectos políticos produzem nas políticas públicas reguladas (gastos com educação), nas desreguladas (gastos com administração e planejamento) e, também, que fatores políticos influenciam os investimentos públicos nos pequenos municípios e em que medida. Como *proxies* dessas políticas públicas municipais serão utilizados os gastos orçamentários anuais realizados pelos pequenos entes locais.

Parte-se, neste trabalho, do pressuposto de que as políticas públicas são consequências de um processo conflituoso de tomada de decisão, por um indivíduo ou por um grupo – decisões essas que, em algum momento, podem se tornar ações governamentais efetivas. Com isso, é razoável admitir que os *policy makers* respondam a incentivos e constrangimentos, inclusive políticos, em relação às políticas públicas e às alternativas de tomada de decisão (CAVALCANTE, 2012). As políticas públicas, segundo Dahl (1961), são estratégias ou compromissos utilizados pelos políticos ou governantes para obter apoio eleitoral. Eles costumam – ou parecem – comprometer-se com certas escolhas que farão em algumas condições específicas e esses compromissos representam as políticas (*policies*) que desenvolverão para atender seus apoiadores e a população. O autor ressalta ainda que a tentativa de satisfazer as preferências de ambos (apoiadores e população) é comumente uma grande fonte de conflito político (*politics*) para os políticos profissionais (*politicians*).

Assim, a pergunta central que tentaremos responder neste trabalho é: *que fatores políticos exercem influência sobre o espaço decisório, as políticas fiscais e os investimentos públicos nos municípios brasileiros com população inferior a 5 mil habitantes?*

Nosso objetivo principal é verificar a premissa, disseminada na literatura de Ciência Política e de Políticas Públicas, de que *a política importa e exerce influência* sobre a tomada de decisão e a provisão de políticas públicas nos pequenos municípios brasileiros.

Para Lowi (1964, 1972), *a política pública faz a política* não no sentido de que a política é guiada pelas políticas públicas, mas, ao contrário: de que a política agirá, por meio de seus atores, com o objetivo de influenciar a adoção ou não de determinada política pública. Para isso, arenas políticas são constituídas sendo mais ou menos conflituosas conforme a característica da política pública abordada (distributiva,

redistributiva, regulatória e constitutiva)⁹. Dessa forma, os atores políticos – quando no governo – agirão de acordo com os limites das *possibilidades legais* (determinados pelas regras constitucionais e pela legislação vigente) e das *possibilidades políticas* (em especial, o apoio político) para influenciar a adoção (ou não) de determinadas políticas públicas, buscando tomar aquelas decisões que acarretem melhores benefícios à população e que contribuam para aumentar os resultados políticos para o grupo governante. Mas como analisar isso na prática?

Lasswell (1984, p. 15) afirma que *política* “é o estudo da influência” e “de quem é influente”. Afirma ainda que as “[...] descobertas da análise política também variam quando enfatizamos determinadas características das pessoas influentes” (LASSWELL, 1984, p. 17) e que os resultados dessa análise podem ser distintos devido ao sentido ou aos atributos que definem a “influência”, os “influentes”, o “poder” e os “poderosos”. Contemporaneamente, estudos políticos têm-se voltado para a administração pública, para partidos políticos, grupos promocionais e personalidades políticas (LASSWELL, 1984, p. 23-25) e a questão é como relacionar todos esses fatores entre si.

1.2.1 Efeitos do ciclo político orçamentário

A primeira hipótese envolve o efeito dos períodos eleitorais sobre as decisões e as políticas públicas nos pequenos municípios. Para verificá-la, aborda-se a teoria do ciclo político orçamentário proposta por Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), com base no estudo de Nordhaus (1975)¹⁰. Essa teoria defende que os partidos governantes,

⁹ Abordando as políticas públicas, Lowi (1964, 1972) categorizou-as como *distributivas*, *regulatórias*, *redistributivas* e *constitutivas* e definiu-as como segue: a) **distributivas**: englobam as decisões do governo que não levam em conta os recursos limitados. São destinadas a certos grupos ou regiões específicas e geram reflexos mais individuais do que universais, devido a características de desagregação e destinação a unidades pequenas, isoladas entre si e das regras gerais; b) **regulatórias**: são efetivadas mediante leis e normatizações governamentais, os impactos são específicos e individuais e envolvem uma escolha direta a respeito de quem será beneficiado ou não pela política pública; c) **redistributivas**: caracterizam-se pela universalidade e pelos amplos impactos na sociedade. Consistem em deslocar recursos, principalmente financeiros, entre os grupos sociais, impondo perdas a determinados grupos e ganhos a outros e promovendo certa redistribuição dos recursos entre as camadas sociais por meio de políticas de caráter social e universal geralmente; d) **constitutivas**: referem-se às regras e aos procedimentos que determinam o ambiente político em que as políticas públicas distributivas, regulatórias e redistributivas são discutidas.

¹⁰ O autor discute o comportamento político no sistema democrático frente às escolhas entre o presente ou o futuro e levando em consideração a realidade política. Argumenta ainda que os governantes tendem a manipular as políticas públicas com o objetivo de criar melhores condições de obter êxito nas eleições presentes, ou seja, optam por políticas com resultado de curto prazo em detrimento das de longo prazo. Nordhaus analisou a taxa de inflação e o desemprego devido ao impacto dessas variáveis sobre as

independentemente da ideologia política, manipulam os gastos orçamentários para favorecer políticas públicas altamente visíveis ao eleitorado, assumindo que os eleitores e os políticos são agentes racionais e maximizadores de utilidade. A tese geral é de que quando os períodos eleitorais são conhecidos antecipadamente os governantes tendem a tomar decisões, em especial as de natureza orçamentária, para colocar em evidência as próprias gestões. A existência de informação incompleta gera incentivos para os governantes distorcerem a política fiscal pré-eleitoral de forma a aumentar a probabilidade de êxito nas eleições. Ressalte-se que o modelo proposto contempla um comportamento subótimo dos eleitores devido à assimetria informacional, pois se os agentes são racionais suas expectativas também devem ser. Com isso, os eleitores deveriam internalizar o comportamento dos políticos no poder.

Nessa linha, Schuknecht (1998) analisou países em desenvolvimento no período de 1973 a 1992. Seus resultados indicam que, no cômputo geral, os aumentos de despesa são mais importantes do que a redução de impostos em períodos eleitorais em razão do nível de renda da população. Além disso, devido à adaptabilidade ao calendário eleitoral, os investimentos públicos são utilizados para obter vantagens eleitorais. O autor afirma ainda que as estruturas institucionais fracas¹¹ de alguns países em desenvolvimento podem facilitar a ocorrência de ciclos políticos orçamentários.

Analisando a ocorrência de ciclo político orçamentário em países desenvolvidos e em desenvolvimento, de 1975 a 1995, Shi e Svensson (2006) concluíram que o ciclo político orçamentário é fenômeno universal. Em geral, os gastos aumentam e as receitas diminuem, o que resulta em maior déficit fiscal. Além disso, quando o calendário eleitoral é pré-determinado os níveis de ocorrência do ciclo político orçamentário são mais elevados em países em desenvolvimento do que em desenvolvidos.

Entretanto, Brender e Drazen (2004) afirmam que a existência de ciclos orçamentários eleitorais é fenômeno mais observado em países de “democracias novas” do que nos de “democracias estabilizadas”. Analisando países com essas características

escolhas dos eleitores e descreve o ciclo político de negócios da seguinte maneira: imediatamente após uma eleição, o vencedor aumentará o desemprego a um nível relativamente expressivo a fim de combater a inflação. Com a aproximação das eleições, a taxa de desemprego será reduzida até que, às vésperas da eleição, chegará ao ponto de provocar a miopia dos eleitores quanto à duração dos seus efeitos, fazendo com que o governante tenha êxito nos pleitos eleitorais.

¹¹ O autor relaciona como medidas que fortaleceriam essas estruturas: i) ênfase da disciplina macroeconômica na fase de elaboração do orçamento; ii) restrição para aumentos de despesas por parte do Legislativo na fase de aprovação do orçamento; iii) execução rigorosa do orçamento aprovado, com a finalidade de eliminar oportunidades de gastos excessivos; e iv) estabelecimento de limites constitucionais para os déficits fiscais.

entre 1960 e 2001, os pesquisadores sugerem que o aumento da experiência eleitoral e da compreensão dos eleitores sobre as informações orçamentárias pode restringir as manipulações efetivadas pelos governantes com objetivos eleitorais.

No Brasil, pesquisas testaram a hipótese da ocorrência de ciclos políticos no âmbito estadual.

Cossio (2001), por exemplo, observou a influência dos períodos eleitorais sobre as despesas estaduais, de 1985 a 1997, e os resultados evidenciam que nos períodos eleitorais as despesas tendem a aumentar quando comparadas aos anos em que não há eleição. Bittencourt (2002), por sua vez, analisou as despesas por funções de governo (despesas agregadas), entre 1983 e 2000, e seus achados indicam que a maioria das variáveis orçamentárias é afetada pelos períodos eleitorais e que o movimento das receitas orçamentárias estaduais contradiz a teoria ao aumentar em anos eleitorais. Porém, as despesas tendem a crescer mais do que as receitas, provocando déficits.

Em direção semelhante, Nakaguma (2006) revelou que tanto as receitas como as despesas orçamentárias são influenciadas pelos ciclos eleitorais – apresentando fortes elevações nos anos de eleição e queda no período pós-eleitoral. Além disso, receitas e despesas de capital reduzem-se drasticamente após as eleições – a pesquisa teve como escopo o período compreendido entre 1986 e 2004. Arvate, Avelino e Lucinda (2008) avaliaram a relação entre a ideologia partidária e a política fiscal nos estados brasileiros de 1986 a 2005. Por meio da análise do resultado primário¹², os pesquisadores concluíram que, em relação ao ciclo político eleitoral e devido ao aumento das despesas, o resultado primário piorou em anos de eleições.

No âmbito internacional, os estudos têm confirmado a ocorrência de ciclos políticos orçamentários em municípios.

Tratando de municípios suecos entre 1974 e 1998, Petterson-Lidbom (2003) indica que as despesas crescem e a arrecadação de impostos reduz em anos eleitorais. Drazen e Eslava (2005) analisaram os entes locais colombianos de 1992 a 2000 e propuseram um modelo separando os gastos direcionados aos eleitores daqueles que não eram. A conclusão a que chegaram foi de que os gastos que atendem aos interesses dos eleitores aumentaram em períodos pré-eleitorais e de que essas manipulações se

¹² O termo refere-se ao resultado apurado na diferença entre o montante das receitas e das despesas – excluindo as com os encargos da dívida. Quando positivo, há superávit primário e quando negativo, déficit primário. O superávit primário é utilizado pelo governo como forma de reduzir o endividamento público (ANDRADE, 2007, p. 155).

efetivaram mediante a realocação de certas despesas no orçamento público com o objetivo de evitar déficits orçamentários. Veiga e Veiga (2007), em pesquisa com entes públicos locais portugueses, no período de 1979 a 2000, revelam que os gastos aumentam em períodos pré-eleitorais especialmente em itens que são altamente visíveis ao eleitorado, como as despesas em obras públicas.

Na mesma linha, o estudo de Sakurai (2009) – que englobou a quase totalidade dos municípios brasileiros na análise do período de 1990 a 2005 – verificou se as despesas municipais por função de governo poderiam ser direcionadas ou influenciadas pelos interesses eleitorais dos prefeitos municipais. Os resultados evidenciam que as despesas com saúde e saneamento, habitação e urbanismo, assistência e previdência e transporte aumentam em períodos eleitorais.

Levando-se em consideração que: (i) no Brasil, durante o período de um mandato municipal, ocorrem eleições estaduais, federais e locais; (ii) nos três casos, o calendário eleitoral é pré-definido e institucionalizado; e (iii) diversos estudos nacionais indicam a ocorrência de ciclos políticos orçamentários tanto no âmbito estadual como no municipal, presume-se que esses efeitos também sejam encontrados nos municípios com menos de 5 mil habitantes.

Assim, as primeiras hipóteses – listadas a seguir – referem-se à ocorrência ou não de ciclos políticos orçamentários nos pequenos municípios.

Hipótese 1.1: O Espaço Político Discrecional (EPD) à disposição dos gestores locais é influenciado positivamente (aumenta) pelos anos eleitorais nos pequenos municípios;

Hipótese 1.2: Os anos eleitorais impactam negativamente (diminuem) os gastos com a área de administração e planejamento nos pequenos municípios;

Hipótese 1.3: Os anos eleitorais impactam positivamente os gastos com a área de educação nos pequenos municípios; e

Hipótese 1.4: Os gastos com investimentos públicos dos pequenos municípios são influenciados positivamente nos períodos em que são realizados pleitos eleitorais.

No que diz respeito ao EPD, espera-se que os administradores dos pequenos municípios tendam a mudar a execução orçamentária em períodos eleitorais com o objetivo de aumentar sua margem discricionária, aumentando sua capacidade de destinar os recursos disponíveis para políticas públicas e/ou gastos considerados essenciais pela população com o objetivo de influenciar os eleitores.

Em relação às políticas públicas desreguladas, reguladas e aos investimentos públicos, conjectura-se que, nos períodos de eleições, os gastos com educação (gastos sociais) e com investimentos públicos seriam priorizados, pois beneficiam grande parcela da população e são mais visíveis aos eleitores do que os da área administrativa, cujos serviços são consumidos pela própria administração municipal.

1.2.2 Efeitos da ideologia política

A ideologia partidária é empregada nas análises sobre políticas públicas com o objetivo de detectar possíveis diferenças em relação às implementações e/ou desenvolvimentos por conta da orientação ideológica dos partidos governantes. A classificação ideológica, normalmente empregada nesse tipo de pesquisa, leva em conta a forma pela qual os governos intervêm na economia.

Para Zucco Jr. (2009), esquerda e direita ainda estão claramente associadas à maior ou menor intervenção do Estado na economia. Os partidos de esquerda tendem a preferir uma economia com Estado dominante a qualquer outro tipo de arranjo; os de direita são caracterizados pela escolha de um modelo de mercado puro; e os de centro são aqueles cuja maior probabilidade de resposta reside em um modelo de equilíbrio entre Estado e mercado.

Na literatura de Ciência Política, segundo Arvate, Avelino e Lucinda (2008), tem-se duas linhas de argumentação para a questão da ideologia partidária.

A primeira é baseada nas instituições. Os partidos, independentemente da ideologia, teriam um comportamento similar quando no governo, sendo que a ideologia incidiria somente nas políticas que pudessem atrair maior número de eleitores para o partido.

A segunda classifica os partidos em esquerda e direita, tendo a ideologia forte impacto sobre as políticas públicas desenvolvidas via execução orçamentária, em especial aquelas que privilegiam os setores e/ou eleitores do partido que está no governo. Os de esquerda, voltados aos mais necessitados, primam por um Estado maior e mais ativo, com interferência no curso da economia. Já os de direita buscam um Estado menor e menos ativo, com o mínimo possível de intervenção.

Em relação às políticas públicas, Cavalcante (2012) argumenta que os partidos de esquerda têm postura mais intervencionista e desempenho mais ativo, sendo mais

favoráveis ao aumento da tributação e às políticas sociais redistributivas. Os de direita exibem postura contrária a essa quando no governo.

Para Tarouco e Madeira (2013a, p. 150), os gastos sociais – além de afetarem os resultados macroeconômicos – são medidas redistributivas e, portanto, políticas preferidas por governos de esquerda, enquanto políticas de ajuste fiscais seriam opções de governos de centro e de direita. O pressuposto dessa literatura¹³ é de que tais escolhas decorrem dos vínculos dos partidos com as classes sociais: partidos de esquerda representam classes trabalhadoras e partidos de direita são identificados com proprietários e grupos sociais privilegiados.

Segundo Carreirão (2006), os estudos brasileiros que utilizaram a classificação dos partidos no eixo direita-esquerda mostraram a adequação desse referencial em análises sobre a atuação dos partidos. Essa classificação permite mapear o campo político-partidário brasileiro, estabelecendo semelhanças entre certos grupos de partidos e diferenças em relação a outros.

As pesquisas brasileiras que avaliaram as diferenças de resultado entre os partidos com ideologias classificadas no eixo esquerda-centro-direita quando no governo apresentaram resultados distintos e contraditórios, a depender do nível de governo e da política pública analisada.

No âmbito estadual, por exemplo, os achados de Cossio (2001) sobre a política fiscal indicam que os governos de esquerda empregam políticas fiscais expansionistas, não se encontrando padrões definidos para governos de direita e de centro. Na pesquisa de Bittencourt (2002), que teve como foco a execução orçamentária estadual, a ideologia política dos governadores não se mostrou estatisticamente relevante. Nakaguma (2006) avaliou os determinantes econômicos e políticos da política fiscal dos estados brasileiros e constatou que, em relação à ideologia partidária, os partidos de esquerda apresentam níveis de receita e despesa mais elevados, resultado compatível com a percepção de que tais governos tendem a intervir mais na economia. Sátyro (2008) pesquisou os gastos sociais estaduais, entre 1987 e 2006, e seus resultados foram inconclusivos quanto à hipótese de que os partidos mais à esquerda tendem a aplicar mais recursos em políticas sociais do que partidos mais à direita. Arvate, Avelino e

¹³ Sobre gastos sociais e ideologia partidária, remeto o leitor a Castles (1982), Hicks e Swank (1992) e Allan e Scruggs (2004). No que diz respeito a resultados macroeconômicos e ideologia partidária, ver Hibbs Jr. (1977, 1992) e Alesina, Roubini e Cohen (1997), conforme sugerido por Tarouco e Madeira (2013a).

Lucinda (2008) estudaram os impactos da ideologia sobre o resultado primário dos estados e concluíram que a ideologia partidária, tanto dos executivos como dos legislativos estaduais, é relevante para a explicação do resultado primário. Outra conclusão foi de que os governadores de direita apresentam melhores resultados e maiores receitas primárias do que os de esquerda e os de centro.

Quanto à hipótese de que partidos políticos de diferentes concepções ideológicas aplicam de forma distinta os recursos na esfera municipal, Rodrigues (2007) – ao analisar os municípios catarinenses entre 1993 e 2000 – concluiu não ser possível afirmar que existem diferenças na aplicação dos recursos municipais entre os partidos de esquerda quando comparados com os de centro e os de direita e que as diferenças percebidas nos volumes de gastos são cíclicas e independem da concepção ideológica do partido político que está no governo local.

O estudo de Sakurai (2009), sobre municípios brasileiros, revelou que os partidos de esquerda e de direita aplicam mais recursos em saúde e saneamento e menos em habitação e urbanismo e em educação e cultura¹⁴ do que os de centro.

Entretanto, a pesquisa de Oliveira e Carvalho (2009), sobre municípios fluminenses de 1998 a 2006, indica que os partidos políticos classificados como de esquerda gastaram mais nas funções de governo agricultura, habitação e urbanismo do que os partidos de direita.

Cavalcante (2012) analisou o impacto de variáveis relativas ao sistema político sobre os gastos sociais municipais educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação entre 1996 a 2010. Os resultados no que tange à ideologia partidária reforçam a literatura, ou seja, partidos de esquerda arrecadam mais impostos e apresentam melhores resultados nas áreas sociais analisadas, confirmando a existência de diferenças ideológicas na aplicação de recursos entre os municípios brasileiros.

A pesquisa de Rodrigues (2010) sobre a relação entre ideologia partidária e os gastos com investimentos públicos nos municípios catarinenses com mais de 50 mil habitantes verificou tendência relativamente homogênea de variação dos gastos entre os grupos ideológicos de esquerda, centro e direita. O período analisado foi de 2005 a 2008.

¹⁴ No caso das pesquisas citadas, foi mantida a nomenclatura designada pelo(s) autor(es) para identificar os gastos pesquisados.

Para Tarouco e Madeira (2013b), as diferenças ideológicas continuam sendo utilizadas como variável independente para explicar desde a coerência das coligações até as políticas públicas implementadas pelos governos. A principal controvérsia em relação à análise da ideologia partidária em políticas públicas, segundo Sátyro (2008), engloba o problema da existência ou não de resultados discrepantes em razão das diferenças ideológicas entre partidos que estão governando.

Nesta pesquisa, assume-se que os partidos políticos classificados na ideologia de esquerda – usados como referência – tendem a apresentar estruturas de governos maiores e mais ativas, bem como maior preocupação com as políticas sociais, do que os partidos de centro e de direita. Diante disso, as hipóteses testadas são as seguintes:

Hipótese 2.1: Os partidos de esquerda tendem a apresentar relação negativa com o Espaço Político Discricionário, enquanto os partidos de centro e de direita tendem a apresentar relação positiva;

Hipótese 2.2: Os partidos de esquerda destinam mais recursos para as políticas de administração e planejamento do que os partidos de centro e de direita;

Hipótese 2.3: Os partidos de esquerda aplicam mais recursos em políticas sociais (educação) que os partidos de centro e de direita; e

Hipótese 2.4: Os partidos de esquerda tendem a destinar maior volume de recursos em gastos com investimentos públicos do que os de centro e de direita.

Em relação ao Espaço Político Discricionário, espera-se que os governos de esquerda, por defenderem estruturas de governo maiores do que os de centro e de direita – o que culmina, no caso dos municípios estudados, em mais gastos com pessoal e encargos sociais –, apresentem EPD menor do que os pequenos municípios governados pelo centro e pela direita, em função desses apresentarem estruturas de governo menores e menos ativas por estarem mais preocupados com políticas de ajuste fiscal.

Quanto à área de administração e planejamento, conjectura-se que, devido às concepções ideológicas, os governos de esquerda tendem a aumentar a estrutura burocrática local, destinando mais recursos à contratação de pessoal do que os partidos políticos de centro e de direita.

No que se refere às políticas públicas da área de educação e com base no fato de os governos de esquerda priorizarem gastos destinados aos mais necessitados, ou seja, tenderem a dar maior ênfase aos gastos sociais do que as demais ideologias partidárias, o esperado é que os governos dos pequenos municípios vinculados à ideologia de

esquerda destinem maior volume de recursos à área social (educação) quando comparados a governos de centro e de direita.

Os investimentos públicos são gastos privilegiados pelas administrações locais, porém, observando o caráter da universalidade de utilização por parte da população, espera-se que os pequenos municípios governados pelos partidos de esquerda apliquem maior montante de recursos em investimentos do que aqueles governados pelos de centro e de direita.

1.2.3 Efeitos das formas de alinhamento político entre os governos

O terceiro aspecto a ser analisado refere-se ao alinhamento político-partidário entre os pequenos governos municipais e os entes públicos superiores (União e estados). Busca-se identificar se os vínculos partidários entre os poderes executivos de diferentes níveis de governo implicam melhores condições para o desenvolvimento de políticas públicas locais.

Mesmo diante da comprovação de que a maior parte dos recursos de transferências do Governo Federal para os subnacionais segue normas e regras legais, além de critérios impessoais e técnicos (ARRETCHE, 2004), Arvate, Avelino e Lucinda (2008) argumentam que o vínculo partidário entre os chefes dos poderes executivos pode levar a certos “privilégios políticos”¹⁵, em especial, do Federal para os estaduais e municipais. Segundo Cavalcante (2012), as pesquisas envolvendo as transferências voluntárias da União aos estados e municípios buscam verificar a existência de “um canal de solidariedade partidária”.

Arretche e Rodden (2004) realizaram estudo nesse sentido, testando, entre outras hipóteses, a de que os distritos controlados pelos partidos ou pelos governadores pertencentes à coalizão do Presidente da República seriam mais beneficiados pelas transferências intergovernamentais sujeitas à autoridade do presidente, ou seja, com algum grau de discricionariedade entre 1991 e 2000. Os resultados sugerem que os estados em que o candidato a presidente recebeu mais votos foram beneficiados com maior volume de transferências não constitucionais e, ainda, que os parlamentares que

¹⁵ Como exemplo desses privilégios, os autores citam: menor exigência no controle das obrigações, prazos maiores para pagamento de obrigações, privilégio na distribuição de bens públicos produzidos pelo Governo Federal que podem desonerar os governos estadual e municipal da produção desses bens, entre outros (ARVATE; AVELINO; LUCINDA, 2008).

pertenciam à coalizão do presidente aumentaram exponencialmente suas chances de obter recursos voluntários para os estados ou municípios de origem.

No âmbito municipal, Ferreira e Burgarin (2007), em pesquisa englobando os anos de 1999 a 2004, concluíram que há evidências empíricas de que parte das receitas de transferências voluntárias recebidas pelos governos municipais é politicamente motivada, isto é, os municípios nos quais o Prefeito pertencia à coligação que elegeu o Governador do Estado ou era vinculado ao mesmo partido do Presidente da República receberam mais transferências voluntárias. O estudo de Vieira e Arvate (2008), entre 1996 e 2004, confirmou que os repasses de transferências voluntárias aumentaram nos períodos eleitorais, sendo relevante para explicar o incremento dos gastos sociais e com investimentos públicos para os municípios alinhados politicamente com o Presidente e o Governador do Estado, confirmando o viés político das transferências voluntárias sobre o caráter redistributivo.

Assim, levando em consideração que o alinhamento político entre os pequenos governos municipais e os entes públicos superiores (estados e União) podem impactar os resultados financeiros dos municípios e propiciar melhores condições para que os prefeitos realizem as gestões, as hipóteses levantadas são as seguintes:

Hipótese 3.1: Os governos municipais alinhados direta ou indiretamente com o *Governo Federal* tendem a apresentar relação positiva com o EPD;

Hipótese 3.2: Os governos municipais alinhados direta ou indiretamente com o *Governo Estadual* tendem a apresentar relação positiva com o EPD;

Hipótese 3.3: Os governos municipais alinhados politicamente com o *Governo Federal* tendem a apresentar relação positiva com as políticas públicas reguladas e desreguladas;

Hipótese 3.4: Os governos municipais alinhados politicamente com o *Governo Estadual* tendem a apresentar relação positiva com as políticas públicas reguladas e desreguladas;

Hipótese 3.5: Os governos municipais alinhados politicamente com o *Governo Federal* tendem a apresentar relação positiva com os investimentos públicos; e

Hipótese 3.6: Os governos municipais alinhados politicamente com o *Governo Estadual* tendem a apresentar relação positiva com os investimentos públicos.

A expectativa quanto às hipóteses relacionadas às formas de alinhamento político entre os governos dos pequenos municípios brasileiros e os entes públicos superiores (União e estados) é de que essas vinculações contribuam para as finanças

municipais, visto que a proximidade entre o administrador local e os administradores Federal e Estadual permitiria que o primeiro recebesse mais recursos das administrações superiores, quando comparado com aqueles que não se encontram nessa mesma situação política.

1.2.4 Efeitos da competição política

O último aspecto analisado refere-se à competição política no âmbito dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes. Segundo Sátyro (2008), quando existe um alto nível de competição eleitoral e, por isso, influência política efetiva dos pobres (direito ao voto), os políticos têm fortes incentivos para aumentar gastos com políticas sociais. O argumento implícito é de que ambientes com competição eleitoral apresentam níveis de incerteza para as elites partidárias e isso promove maior responsabilidade delas no que concerne às necessidades dos cidadãos.

Por outro lado, para Borges (2010a, p. 139), em sistemas políticos caracterizados por um alto grau de competitividade eleitoral e fragmentação partidária é menor a probabilidade de que sejam efetivadas políticas que resultem em bens públicos.

A pesquisa de Remmer e Wibbels (2000) – a respeito dos entes subnacionais argentinos entre 1991 e 1995, avaliou as influências da competição política sobre as políticas nacionais de ajuste econômico e indicou que os partidos eleitoralmente dominantes e que enfrentaram concorrência limitada diminuíram as chances de sucesso dessas políticas. Além disso, o trabalho revelou que o desempenho do ajuste variou de acordo com os recursos destinados à manutenção de redes clientelistas no nível subnacional – especialmente em sistemas políticos compostos por estados federalizados e com gastos distribuídos.

Quanto aos impactos da competição eleitoral sobre a provisão de bens públicos Chhibber e Nooruddin (2004)¹⁶, em pesquisa sobre os estados indianos no período de 1967 a 1997, revelam que, nos sistemas em que a disputa eleitoral é mais concentrada – como no bipartidário – existe necessidade de coalizões mais amplas (menor concorrência política), o que resulta na provisão de bens públicos voltados às necessidades gerais da população – como energia elétrica e água potável, para ilustrar.

¹⁶ Segundo os autores, apesar de a Índia contar com lei eleitoral comum, os estados indianos não compartilham sistemas partidários semelhantes. Em alguns, existe robusto sistema bipartidário e, em outros, sistema pluripartidário.

Enquanto isso, nos sistemas em que a concorrência eleitoral é mais dispersa (maior disputa política) – como nos multipartidários, por exemplo – os partidos têm incentivos para desenvolver ações para blocos específicos de eleitores, resultando em menor provisão de bens públicos de caráter universal. Ou seja, quanto maior o nível de competição política para aos cargos eletivos, menores os incentivos para que os recursos sejam aplicados em bens públicos.

Quanto aos impactos da competição política nas políticas sociais dos estados brasileiros, Sátyro (2008) desvendou o caráter frágil e marginal dos fatores políticos na provisão de políticas sociais dos governos estaduais após a redemocratização, indicando que a competição política não se mostrou influente nesse aspecto.

Abordando os efeitos da competição eleitoral na esfera municipal, Coêlho (2010) – em trabalho sobre os municípios paulistas entre 1995 e 2001, afirma que a criação de políticas públicas locais de transferência de renda ocorre em maior proporção nos municípios em que a competição eleitoral é alta e a probabilidade de adesão ao programa Federal de transferência de renda foi maior em ambientes políticos municipais menos competitivos.

Cavalcante (2013), por sua vez, estudou todos os municípios brasileiros com a finalidade de verificar se o grau de competição eleitoral nos pleitos municipais exerceria influência sobre a atuação dos prefeitos, entre 2002 e 2009. Os resultados dessa pesquisa surpreenderam ao demonstrar que, a despeito do fato de o país viver em uma democracia com eleições frequentes e multipartidarismo, a ameaça eleitoral não exerce impacto relevante sobre o desempenho dos prefeitos em relação às três políticas sociais abordadas, a saber: assistência social, educação e saúde.

As pesquisas indicam resultados diferenciados quanto aos efeitos da competição política sobre as políticas e os gastos públicos analisados. Neste trabalho, assume-se que quanto maior a competição política no âmbito municipal maiores os gastos com as políticas públicas que beneficiam o maior número de cidadãos, isto é, com as políticas sociais.

Considerando-se (i) que a competição eleitoral é fator amplamente utilizado na explicação de políticas públicas; (ii) que há contradições entre os preceitos da literatura e os resultados das pesquisas empíricas sobre as políticas públicas subnacionais; e (iii) que a disputa eleitoral para o cargo de prefeito nos pequenos municípios tende a ser polarizada entre dois candidatos – já que a média de candidatos que receberam votos

nas últimas quatro eleições municipais ficou em torno de 2,23 por município¹⁷ – testou-se as seguintes hipóteses neste estudo:

Hipótese 4.1: Quanto maior for o nível de competição política nas eleições municipais menor será a possibilidade de que os pequenos municípios apresentem relação positiva com o Espaço Político Discricionário à disposição dos gestores locais;

Hipótese 4.2: Quanto maior o nível de competição política nas eleições municipais, menor a tendência de que os pequenos municípios destinem mais recursos à área de administração e planejamento;

Hipótese 4.3: Quanto maior o nível de competição política nas eleições municipais, maior a tendência de que os pequenos municípios destinem mais recursos à área de educação; e

Hipótese 4.4: Quanto maior o nível de competição política nas eleições municipais, menor a tendência de que os pequenos municípios apliquem mais recursos em investimentos públicos.

De maneira geral, as hipóteses formuladas acima indicam que quanto mais acirrada for a competição política nos pequenos municípios maior será a prioridade dos gastos em políticas sociais – em nosso caso, maiores os gastos na área da Educação mais especificamente, ou seja, os gestores dos pequenos municípios destinariam mais recursos para essa política social.

A priorização dos gastos com a Educação resulta em maior contingente de prestadores de serviços, o que culmina em: menor espaço discricionário à disposição do gestor local por conta do aumento das despesas com pessoal; menor aplicação de recursos na área administrativa por ser considerada menos visível à população; e, ainda, menor volume de recursos disponíveis para serem aplicados em investimentos públicos devido ao caráter mais particularista desse gasto.

1.3 ESTRUTURA DA ANÁLISE

Nossa pesquisa testará as principais hipóteses da literatura referentes à influência dos aspectos políticos sobre a provisão de políticas públicas tendo os municípios

¹⁷ Nas eleições municipais de 1996, 2000, 2004 e 2008, a média de candidatos que receberam votos foi de 2,28; 2,24; 2,25 e 2,16 por município, respectivamente.

brasileiros com menos de 5 mil habitantes como unidade de análise – no período compreendido entre 2001 e 2012.

Para atingir esses objetivos, são empregadas quatro variáveis dependentes, a saber: (i) Espaço Político Discricionário; (ii) despesas orçamentárias nas funções de governo administração e planejamento (desregulada); (iii) despesas orçamentárias nas funções de governo educação (regulada); e (iv) gastos com investimentos públicos.

As variáveis independentes são as seguintes:

(a) Períodos eleitorais: Municipal (2004, 2008 e 2012) e Estadual-Federal (2002, 2006 e 2010);

(b) Ideologia partidária, segmentada em três blocos como segue: *esquerda* (PDT, PT, PMN, PSB, PV e PCdoB), *centro* (PMDB, PSDB e PPS) e *direita* (PPB/PP, PTB, PSL, PST, PSC, PL/PR, PFL/DEM, PSDC, PTC, PSD, PRP e Prona);

(c) Relação partidária do Prefeito com o Presidente da República e o Governador do Estado (mesmo partido político);

(d) Coligação direta entre o Prefeito, o Presidente da República e o Governador do Estado (quando o partido político do Presidente e/ou do Governador fez parte da coligação que elegeu o Prefeito);

(e) Coligação indireta entre os pequenos governos municipais, os estaduais e o Federal (quando pelo menos um dos partidos políticos da coligação do Governador e/ou do Presidente fez parte da coligação que elegeu o Prefeito);

(f) Competição eleitoral no nível municipal, representada por duas variáveis: (i) o Número Efetivo de Partidos (NEP) para o Executivo Municipal e (ii) o Número Efetivo de Partidos (NEP) para o Legislativo Municipal;

(g) Variáveis de controle (socioeconômicas) representadas pelos seguintes indicadores: (i) população total (em logaritmo natural); (ii) população jovem (porcentual de pessoas com menos de 15 anos em relação à população total municipal); (iii) população idosa (porcentual de pessoas com mais de 60 em relação à população total municipal) e o PIB municipal per capita.

As variáveis dependentes e independentes constituídas por valores monetários foram deflacionadas pelo IPCA/IBGE para dezembro de 1998 e transformadas em valores per capita. As variáveis explicativas que indicam os anos eleitorais, as ideologias partidárias e as formas de alinhamento político – entre os pequenos governos locais e os entes públicos superiores – são evidenciadas por meio de variáveis *dummies* que assumem valor 1 (um) quando tal característica é verificada e 0 (zero) quando não.

Além de análise geral com todos os pequenos municípios, também são realizadas análises alocando os pequenos municípios nas respectivas regiões – Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste – para verificarmos se as características regionais modificam as explicações sobre o Espaço Político Discricionário dos gestores municipais em relação às políticas fiscais e aos investimentos públicos.

A abordagem da pesquisa é quantitativa e as análises foram feitas por meio da técnica de análise de dados em painel, pelo método de efeitos fixos. Como nem todos os pequenos municípios possuem dados para compor as variáveis durante todo o período de tempo pesquisado, tem-se um tipo de painel desbalanceado.

O universo desta pesquisa são todos os municípios com menos de 5 mil habitantes. O enquadramento dos municípios nessa faixa populacional seguiu os dados do Censo e das estimativas populacionais divulgadas pelo IBGE para cada ano da série analisada. A amostra inicial constitui-se pelos municípios que disponibilizaram dados junto à base MF/STN/FINBRA entre 2001 e 2012 – totalizando 14.039 observações, distribuídas entre os 12 anos analisados. Após tratamento, as amostras analisadas foram compostas por: 11.913 observações, no caso do EPD; 11.904, nas análises dos gastos com educação; 11.723, para administração-planejamento; e 11.778, para os estudos com investimentos públicos.

Os dados foram coletados a partir do IBGE, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e sua base de dados Finanças do Brasil (FINBRA), do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Atlas de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (PNUD) e da base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA).

1.4 ORGANIZAÇÃO DA TESE

Após a Introdução apresentada acima, no Capítulo 2, “Federalismo e os Municípios Brasileiros”, discorre-se sobre o arranjo federativo brasileiro posterior à Constituição Federal (CF, daqui em diante) de 1988 e os respectivos impactos sobre os municípios.

Além disso, aborda-se as principais características do federalismo fiscal em relação aos entes públicos locais, explora-se alguns dados socioeconômicos e descreve-se as principais receitas e despesas dos pequenos municípios. O objetivo é demonstrar

as principais alterações institucionais e fiscais trazidas pela CF de 1988 em relação aos municípios brasileiros e, ainda, verificar o desempenho fiscal dos pequenos municípios após as constantes regulações desencadeadas pelo Governo Federal sobre as finanças municipais.

No Capítulo 3, a Metodologia utilizada nesta pesquisa é apresentada, discorre-se sobre o método de análise e evidencia-se as variáveis explicadas relacionadas ao espaço decisório, às políticas fiscais agregadas e aos investimentos públicos. A seguir, caracteriza-se as variáveis independentes e de controle, o universo e a amostra da pesquisa, além das fontes dos dados e os pressupostos estatísticos.

Em “Processo Decisório e os Pequenos Municípios”, Capítulo 4, conceitua-se e caracteriza-se o Espaço Político Discricionário (EPD) no ambiente municipal. São descritas as variáveis independentes utilizadas no capítulo e apresenta-se os resultados das análises de dados em painel sobre os determinantes políticos. Por fim, as hipóteses relacionadas ao EPD são testadas e os principais achados destacados.

No Capítulo 5 – “As Políticas Fiscais dos Pequenos Municípios sob o Enfoque das Despesas Agregadas”, caracteriza-se as despesas por funções de governo e então faz-se uma análise descritiva englobando as dos pequenos municípios. A seguir, as variáveis dependentes e as independentes, além das relações esperadas, são apresentadas. Depois, análises envolvendo as áreas de administração e planejamento e de educação são descritas e confere-se os resultados das análises de dados em painel e o teste das hipóteses.

O Capítulo 6, “Investimentos Públicos nos Pequenos Municípios” aborda os investimentos públicos e as principais características junto aos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes. Apresenta-se ainda as variáveis, as análises descritivas sobre os investimentos locais e a análise em painel, bem como os principais resultados a respeito dos efeitos políticos sobre o investimento público nos pequenos municípios.

Por fim, na Conclusão, os principais achados empíricos desta pesquisa são destacados, discute-se as limitações enfrentadas pelo estudo e apresenta-se sugestões de futuras pesquisas envolvendo políticas públicas e os municípios brasileiros.

2 FEDERALISMO E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

2.1 INTRODUÇÃO

Após a Constituição Federal de 1988 (CF de 1988, doravante), os municípios brasileiros foram alçados à condição de membros federativos e passaram a dispor de novos direitos e obrigações quanto aos aspectos fiscais e à promoção e execução de políticas públicas.

Para Rezende (1995), as principais consequências dessas mudanças incidiram sobre o federalismo fiscal, devido ao aumento do campo de competências impositivas dos municípios e a instituição de transferências compensatórias semelhantes às que beneficiavam os estados. Em regimes federativos, os instrumentos fiscais costumam desempenhar um importante papel no sentido de reduzir as disparidades regionais de desenvolvimento econômico e social.

Assim, a finalidade do presente capítulo é apresentar as principais características do Federalismo Brasileiro decorrentes da CF de 1988 e as alterações mais importantes desse novo arranjo envolvendo os municípios. Em adição, discute-se as novas determinações do federalismo fiscal e os impactos sobre os governos locais – além de destacar as mais importantes regulações federais.

Ao final, mostra-se características gerais dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes e, também, ressalta-se os aspectos mais relevantes envolvendo suas receitas e despesas – evidenciando-se ainda o ambiente fiscal dos municípios pesquisados.

2.2 O FEDERALISMO BRASILEIRO E OS MUNICÍPIOS PÓS-1988

Segundo Almeida (2001), o Federalismo pode ser entendido como “[...] um conjunto de instituições políticas que dão forma à combinação de dois princípios: autogoverno e governo compartilhado (*self rule plus shared rule*)” e, para Coser (2008), a definição contemporânea de Federalismo “[...] o apresenta como um sistema de governo no qual o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais”.

O Federalismo, contudo, normalmente é definido como uma forma de governo na qual vários estados reúnem-se em uma só nação, sob determinado regime de governo – como por exemplo, presidencialismo ou parlamentarismo. Essa forma – ou sistema, como quer Coser (2008), promove a divisão territorial do governo em dois – União e estados – ou em três níveis, ao incluir os municípios (SOUZA, 2008, p. 41).

Constitucionalmente definida e assegurada, a Federação é uma forma de organização política baseada na distribuição territorial de poder e autoridade entre instâncias de governo, de tal maneira que o governo nacional e os subnacionais são independentes nas suas esferas próprias de ação (ALMEIDA, 2001, p. 14). Nesse sentido, o Federalismo “[...] organiza o Estado em dois ou mais níveis de governo que têm autoridade formal sobre o mesmo espaço territorial e sobre todos os cidadãos” (SOUZA, 2008, p. 36).

Enfatizando o caso brasileiro, Souza (2013) relata que nas sete constituições promulgadas após a República, as regras pertinentes ao Federalismo, embora fazendo parte do corpo constitucional, foram sendo modificadas a partir das mudanças nos contextos político e econômico e da expansão do papel e das funções dos três níveis de governo – nesse último caso, transformando-se, também, as relações intergovernamentais. Assim, o Federalismo brasileiro, tal como o dos demais países, adaptou-se às agendas de outras instituições políticas e ao contexto macroeconômico.

Para Almeida (2005), as federações contemporâneas “[...] são melhor descritas por um dos dois modelos de tipologia baseada na natureza das relações intergovernamentais: o federalismo centralizado e o federalismo cooperativo”. No centralizado, o governo central determina o rumo das questões subnacionais por controlar os recursos financeiros e o processo de decisão. Os governos subnacionais transformam-se em agentes administrativos do governo nacional. Por outro lado, o federalismo cooperativo é caracterizado por formas de ação conjuntas entre as esferas de governo, sendo que as unidades subnacionais têm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (ALMEIDA, 2005).

No entendimento de Souza (2008, p. 37), a existência de estados federais com três esferas de governo – fenômeno que surgiu mais recentemente em países que reescreveram as respectivas constituições – torna ainda mais clara a necessidade de uso dos conceitos de relações intergovernamentais e de descentralização, já que permite analisar de forma mais acurada as esferas locais e comunitárias dos estados federais, pois municípios e comunidades são reconhecidos como entes que compõem a Federação

– diferentemente das teorias do Federalismo que consideram que a divisão de autoridade ocorre em apenas dois níveis: o Federal e o Estadual.

Para Almeida e Carneiro (2003), a descentralização promovida no Brasil pela CF de 1988 seguiu tendência observada nas democracias ocidentais, as quais objetivavam aproximar o Governo dos cidadãos por meio dos governos locais. Como o país passava pelo período de transição do regime ditatorial para o democrático, essa tendência influenciou as novas regras constitucionais e foi vista como resposta à centralização extrema de recursos e da capacidade de decisão existente no Governo Central do período militar. Segundo Souza (2002), a descentralização prometeu, ainda, tornar os governos mais eficientes e acessíveis às demandas dos cidadãos locais.

Em relação à distribuição da capacidade decisória inclusiva dos entes subnacionais, uma importante inovação das regras constitucionais refere-se à ampla autonomia para estados e municípios definirem a legislação tributária de seus próprios impostos. Isso representou uma ruptura em relação ao *status quo*, pois desde a Constituição de 1934 os entes públicos subnacionais tinham essa autoridade limitada pelas sucessivas constituições federais. As reformas ocorridas no campo tributário posteriores a 1988 não afetaram essa dimensão da autoridade de estados e municípios (ARRETCHE, 2005).

Para Abrucio (2005), o novo Federalismo Brasileiro resultou do acordo entre as forças descentralizadoras democráticas – lideranças municipalistas – e os grupos regionais tradicionais – vinculados aos governadores em particular. Diante do enfraquecimento do Governo Federal, esses grupos impuseram o projeto de fortalecimento dos governos subnacionais – parte deles com o propósito de democratizar o plano local. Ficou em segundo plano, todavia, a preocupação com a fragilidade dos instrumentos nacionais de atuação e de coordenação federativa.

Segundo o autor, é possível destacar dois fenômenos do novo Federalismo Brasileiro. Primeiro, o estabelecimento de amplo processo de descentralização, tanto em termos financeiros como políticos. Segundo, a criação de modelo predatório – e não cooperativo – de relações intergovernamentais com supremacia do componente “estadualista”¹⁸ (ABRUCIO, 2005).

¹⁸ “Estadualista” porque o pêndulo federativo esteve a favor das unidades estaduais – em termos políticos e financeiros – pelo menos até 1994 quando se implementou o Plano Real, no qual vigoravam coalizões pontuais e defensivas do *status quo* em vez de o fortalecimento da hegemonia nacional. O caráter

A partir de 1988, o Federalismo Brasileiro adotou o modelo cooperativo em que as unidades subnacionais mantêm autonomia decisória em relação à forma de arrecadação de seus tributos – como a definição de alíquotas, por exemplo –, mas a instituição de novos tributos ainda depende de autorização constitucional. Além disso, o modelo combina a manutenção de áreas próprias de decisão autônoma nas instâncias subnacionais, descentralização de recursos e a transferência de responsabilidade para as esferas de governo estaduais e municipais – responsáveis por executar e gerir políticas e programas definidos no âmbito Federal (ALMEIDA, 2005).

O processo de descentralização decorrente desse novo arranjo institucional teve como um de seus principais pontos o tratamento dispensado aos municípios, que passaram a contar com mais recursos, por meio de transferências constitucionais e da ampliação da capacidade tributária local. Os municípios foram elevados ao status de atores essenciais no processo de descentralização e execução das políticas públicas brasileiras em áreas como educação e saúde (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003; ARRETCHE, 2004; SOUZA, 2005). Segundo Almeida (2005), supunha-se que o fortalecimento das instâncias subnacionais, em especial dos municípios, permitiria aos cidadãos influenciarem as decisões e exercer controle sobre os governos locais, reduzindo a burocracia excessiva, o clientelismo e a corrupção.

Segundo Draibe (1998), a CF de 1988 promoveu avanço significativo em relação ao padrão de políticas públicas vigentes no país até então. A nova abordagem fundamenta-se na universalização dos serviços públicos e no acesso igualitário às políticas de proteção social que englobam, especialmente, as áreas de assistência social, educação, saúde e previdência social.

A autora destaca que, após a CF de 1988, o caráter redistributivo da universalização das políticas públicas é concebido tendo-se em vista a ampliação e extensão dos direitos sociais, a universalização do acesso e a expansão da cobertura. Além disso, ele favorece (i) certo afrouxamento do vínculo contributivo como princípio estruturante do sistema; (ii) a concepção de seguridade social como forma mais abrangente de proteção; (iii) a recuperação e redefinição de patamares mínimos dos

predatório do Federalismo Brasileiro resultou do padrão de competição não cooperativa que predominava nas relações dos estados com a União e deles entre si. Como exemplo dessa atuação, tem-se o frequente repasse dos custos e das dívidas dos estados para a União, caso dos bancos estaduais. No plano das relações entre os estados, a atuação predatória e não cooperativa manifestou-se por meio da guerra fiscal que visa atrair empresas para os respectivos territórios (ABRUCIO, 2005).

valores dos benefícios sociais; e (iv) o maior comprometimento do Estado e da sociedade no financiamento de todo o sistema (DRAIBE, 1998, pp. 68-69).

Mello (1991) ressalta que os municípios geralmente são reconhecidos como entes que podem levar mais eficiente e eficazmente a presença do poder público ao interior de um país – desde que se caracterizem efetivamente como governos e não como meras extensões administrativas dos governos centrais ou estaduais.

Assim, quando os municípios são dotados de autonomia administrativa, financeira e política, eles estariam em condições de cumprir com a missão de atender às necessidades e anseios da população pelo fato de estarem mais próximos de seus problemas e, conseqüentemente, das soluções. Para Cavalcante (2012), além da maior proximidade com a população local, outro fator central, no caso brasileiro, para a opção de executar políticas públicas por meio dos municípios é a magnitude do território nacional.

O Federalismo Brasileiro posterior à redemocratização apresenta duas tendências que precisam ser abordadas.

A primeira refere-se aos novos papéis entre os níveis de governo que mudaram a forma como as políticas públicas e a própria política passaram a ser conduzidas, devido à importância dos entes subnacionais em relação às próprias finanças e da capacidade de proverem serviços sociais (SOUZA, 2001).

A segunda diz respeito à elevação do poder político das elites subnacionais, decorrente da descentralização política e financeira. Assim, o Governo Federal passou a necessitar do apoio político subnacional para implantar reformas e políticas públicas. Com isso, uma nova correlação de forças emergiu da redemocratização, da descentralização e do Federalismo, sendo marcada pelo poder difuso e pela fragmentação – principais características do sistema político brasileiro (SOUZA, 2001).

Borges (2010a, p.151) resumiu da seguinte maneira as características da atual democracia brasileira:

[...] combinação entre um sistema presidencialista com Executivos fortes, um sistema multipartidário de partidos fracos, e um federalismo descentralizado que concede papel significativo aos atores e instituições subnacionais na formulação e implementação de políticas públicas.

Segundo Arretche (2004), essas novas tendências emergiram diante das competências concorrentes, estabelecidas pela CF de 1988. Assim, para a maior parte

das políticas sociais, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implantar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas.

Para Abrucio (2005), a consequência dessa situação é que, diferentemente do que ocorria no regime centralizador e autoritário, agora a implementação e o desenvolvimento das políticas públicas em diversas áreas necessitam da adesão dos níveis estadual e municipal. Por isso, o jogo federativo hoje depende de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, como é natural em uma federação democrática. Em suma, o sucesso do jogo mencionado está ligado a processos de coordenação intergovernamental.

Souza (2005) argumenta que os constituintes optaram por uma divisão institucional de trabalho entre os entes federativos claramente compartilhada, sinalizando que o Federalismo Brasileiro tem caráter mais cooperativo do que competitivo.

Entretanto, o objetivo do federalismo cooperativo está longe de ser alcançado por duas razões principais. A primeira está nas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes. A segunda está na ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação, tornando o sistema altamente competitivo¹⁹.

Em decorrência da falta de mecanismos que disciplinassem a cooperação entre os três níveis de governo, o processo de descentralização das políticas públicas brasileiras, em especial da área social, foi caracterizado na primeira metade da década de 1990 como caótico, lento e insuficiente (DRAIBE, 1998; ALMEIDA, 2005). Para Arretche (2002), essas características decorreram mais da incapacidade de o Governo Federal implementar a descentralização de tais políticas do que resultado da oposição

¹⁹ Arretche (2002) exemplifica essa situação em relação à educação fundamental mostrando que, entre 1997 e 2000, o total de matrículas no setor público cresceu 6,7%, as oferecidas pelos municípios cresceram 34,5% e as estaduais retraíram-se 12,4%. Isso evidenciou uma relevante transferência das matrículas, até então oferecidas pelos governos estaduais, para os municípios, devido à estrutura de incentivos – em especial o aumento de receitas vinculado ao incremento da oferta de matrículas no nível municipal.

dos governos locais²⁰. O resultado desse desenho institucional foi a ausência de coordenação e competição intergovernamental (ARRETCHE, 2012, p. 170).

Assim, diante da autonomia política, administrativa, financeira e orçamentária alcançada pelos municípios na CF de 1988, esperava-se que as atuações buscassem prover as necessidades da população local em consonância com as regras constitucionais que passaram a determinar que as políticas públicas se caracterizassem, a partir de então, pela universalidade e tratamento igualitário de ofertas especialmente nas áreas sociais.

Entretanto, conforme relatado por Medeiros (2001), no início dos anos 1990, a descentralização promovida em favor das políticas públicas dos entes subnacionais caracterizou-se por vazios institucionais, em determinados setores, e superposições, em outros. Passou-se a privilegiar ações assistenciais fragmentadas que favoreciam o fisiologismo e o clientelismo.

Diante desses resultados, e para reverter a situação, o caminho seguido pela União foi regular as políticas públicas e as decisões de gastos, principalmente dos municípios (ARRETCHE, 2009, 2012). Ressalte-se que a única exigência de aplicação de recursos estabelecida pela CF de 1988 envolvia a Educação: a União deveria destinar 18% das receitas de impostos, enquanto estados e municípios destinariam 25%. Para Arretche (2012, p. 22), o objetivo da regulação federal²¹ foi “[...] retirar da esfera das negociações políticas particularistas os recursos necessários à provisão de serviços públicos essenciais”.

A distribuição de competências entre Governo Federal, estados e municípios, visando a provisão de políticas públicas, foi significativamente alterada a partir da segunda metade da década dos 1990 porque, nessa época, o Governo Federal reuniu condições institucionais (apoio político) para formular e implementar programas de transferência de atribuições para os governos locais. A estratégia foi criar incentivos financeiros e políticos que possibilitassem transferir políticas sociais básicas para a esfera municipal, como os serviços de atenção básica da área de saúde e a oferta de

²⁰ Para a autora, os entes subnacionais (estados e municípios) poderiam opor-se à coordenação e à regulação do governo central para garantir autoridade sobre a aplicação de receitas recém-adquiridas pela descentralização fiscal, mas isso não ocorreu.

²¹ Segundo Arretche (2012, p. 19), de 1994 a 2011, foram aprovadas 70 emendas constitucionais no Brasil. Dessas, 28 referiam-se a matérias de interesse federativo. Caracterizaram-se pela imposição de perdas aos governos subnacionais, afetando as receitas e a autonomia decisória para coletar os próprios impostos, bem como executar as políticas e alocar livremente os próprios recursos orçamentários.

matrículas do Ensino Fundamental, implicando expressiva transferência de funções de gestão e execução para os municípios (ARRETCHE, 2002).

Segundo Medeiros (2001), as alterações introduzidas nas políticas sociais – além das reformas de gestão administrativa – permitiram a redução das práticas clientelistas, o distanciamento das políticas assistenciais e a continuidade dos programas. Com isso, passou-se de políticas assistenciais emergenciais e benevolentes para a visão da assistência social como direito social, ou seja, para a universalização do acesso e a gratuidade dos serviços.

A nova sistemática de financiamentos das políticas públicas universais, decorrentes das competências comuns entre os três níveis de governo e da regulação federal, contribuíram para novos desenhos institucionais que fortaleceram e ampliaram a atuação dos municípios na gestão dessas políticas (ARRETCHE, 2012; CAVALCANTE, 2013).

No caso brasileiro, segundo Arretche (2012, pp. 20-21), a regulação federal tem papel central na prioridade de gastos e nas políticas instituídas pelos municípios, imprimindo-lhes um padrão previsível. De um lado, porque as transferências constitucionais (federais e estaduais) são a principal fonte de receita para a maioria dos entes locais e não dependem de negociações políticas ou de alinhamento partidário para serem realizadas. De outro, porque as transferências condicionadas universais – como as da área de saúde, são a segunda principal fonte de receita municipal e não estão sujeitas a negociações particularistas. Além disso, são orientadas a produzir incentivos para alinhar as prioridades dos governos locais às da agenda política federal. Terceiro, as políticas reguladas pelo Governo Federal têm alta prioridade e baixa desigualdade horizontal e as não reguladas apresentam, por seu turno, baixa prioridade e alta desigualdade horizontal.

Assim, as normas regulatórias impostas pela União sobre as receitas e as despesas dos municípios impactam o padrão de gastos dos governos locais, revelando que é possível descentralizar a execução de políticas públicas para os entes subnacionais locais e centralizar a autoridade para definir as regras de execução no âmbito federal (ARRETCHE, 2012, p. 21).

Ainda de acordo com Arretche (2012, p. 22), isso significa que, no Federalismo Brasileiro, “[...] a União conta com recursos institucionais para coordenar as ações dos governos subnacionais em torno dos objetivos nacionais comuns”.

Segundo Melo (2005), a elaboração e aprovação da CF de 1988 deu-se em circunstâncias excepcionais devido à omissão do Governo Federal e à ativa participação dos atores subnacionais, em especial dos governadores, que contavam com forte legitimidade política na época. Com isso, a última Constituinte foi marcada pela forte influência dos interesses subnacionais. As implicações fiscais desse fato foram percebidas no início dos anos 1990, o que desencadeou uma série de medidas, propostas e aprovadas pelo Governo Federal, com a finalidade de reagir à situação existente. As principais medidas adotadas nesse sentido são apresentadas no Quadro 1.1 logo à frente.

As retenções sobre as receitas dos estados e municípios, por meio dos fundos Social de Emergência (FSE) e do de Estabilização Fiscal (FEF), vigoraram de 1994 a 1999²² e visaram desvincular receitas da União que tinham destinação específica, deixando-as livres para serem aplicadas de acordo com o entendimento do Governo Federal. Além disso, reteve-se parte das transferências constitucionais dos estados e dos municípios – em ambos os casos a incidência foi de 20% (ARRETCHE, 2012, p. 44).

As matérias que o Governo Federal legislou, sobre os impostos estaduais e municipais, tiveram por objeto a desoneração do ICMS sobre as exportações (Lei Kandir). Trataram ainda da normatização dos serviços nos quais deveria incidir o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e da autorização para que os municípios pudessem instituir a contribuição para o custeio da iluminação pública – visto que a taxa de iluminação pública havia sido considerada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

A Lei Kandir impôs perdas de receita aos estados exportadores e, por extensão, aos municípios pela redução de arrecadação do ICMS. Entretanto, a regulamentação do ISSQN e a legalidade para a cobrança da contribuição de iluminação pública contribuíram para aumentar a base tributária e a arrecadação dos entes locais.

Segundo Arretche (2012), a Lei Kandir resolveu a ausência de normatização da CF de 1988 sobre a cobrança do ICMS visto que o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) exigia lei complementar federal para essa finalidade. Assim, para a autora, tais leis representaram a continuidade das disposições relativas à autoridade tributária previstas na CF de 1988.

²² Esse mecanismo continuou sendo utilizado pela União sob o termo “Desvinculação de Receitas de União” (DRU), porém, deixando de incluir as transferências constitucionais aos estados e aos municípios. Para mais detalhes, consultar Dias (2008).

QUADRO 2.1 – MATÉRIAS DE INTERESSE FEDERATIVO APROVADAS DE 1989 A 2010

| Tipo de Matéria | Legislação | Efeito sobre a CF 1988 | Unidades Federativas afetadas | Mandato presidencial da aprovação |
|---|---|------------------------|---|-----------------------------------|
| Retenção de receitas | Fundo Social de Emergência – FSE (ECR nº 01/1994) Fundo de Estabilização Fiscal – FEF (EC nº 10/1996; EC nº 17/1997) | Reverte | Penaliza fortemente as regiões NO, NE e CO e penaliza os municípios | Itamar Franco e FHC 1 |
| Legisla sobre impostos dos governos subnacionais | Lei Kandir (LC nº 87/1996) ISS sobre pedágios (LC nº 100/1999) Incidência do ISS (LC nº 116/2003) Contribuição da iluminação pública (EC nº 39/2002) | Complementa | Penaliza estados exportadores | FHC 1 e 2 e LULA 1 |
| Legisla sobre políticas dos governos subnacionais | Lei de Concessões (Lei nº 8.987/1995) Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993) Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei nº 9.394/1996) Reforma da Administração Pública (EC nº 19/1998) Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) Remuneração e subsídios legislativos municipais (EC nº 19/1998; EC nº 25/2000; EC nº 41/2003) Gás canalizado (Lei nº 11.909/2009) Previdência (Lei nº 8.212/1991; Lei nº 8.213/1991; Decreto nº 3.048/1999) Criação de municípios (EC nº 15/1996; EC nº 57/2008) | Complementa | Todas as unidades federativas | FHC 1 e 2 e LULA 1 e 2 |
| Legisla sobre gastos dos governos subnacionais | Lei Camata I e II (LC nº 82/1995 e LC nº 96/1999) Fundef/Fundeb (EC nº 14/96 e EC nº 53/2006) Vinculação de recursos à Saúde (EC nº 29/2000) Regimes previdenciários (Lei nº 9.717/1998; Lei nº 10.887/2010) Precatórios (EC nº 62/2009) Fundo de combate à pobreza (EC nº 31/2000; EC nº 67/2010) Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) | Reverte | Todas as unidades federativas | FHC 1 e 2 e LULA 1 e 2 |

FONTE: Arretche (2012, p. 42), com adaptações

Quanto à legislação que impactou as políticas dos governos subnacionais, foram aprovadas leis normatizando: (i) as concessões públicas, as licitações e as contratações na administração pública; (ii) as diretrizes e bases da educação nacional (LDB); (iii) a reforma administrativa; (iv) os regimes previdenciários de estados e municípios; (v) os salários e subsídios dos cargos eletivos em todos os níveis de governo; (vi) a demissão de servidores públicos; (vii) os limites para os orçamentos dos legislativos municipais; (viii) a criação de novos municípios no âmbito estadual; e (ix) as diretrizes para o desenvolvimento urbano nas cidades, entre outras. Essas normas estabeleceram regras homogêneas para todos os governos subnacionais, detalhando o modo como devem exercer as competências (ARRETCHE, 2012, pp. 46-47).

Mediante aprovação de extensa agenda política, o Governo Federal interferiu na autonomia decisória dos gastos estaduais e municipais mudando as deliberações da CF de 1988, que lhes conferia ampla liberdade na aplicação de recursos – com exceção da área da Educação.

Assim, as normas aprovadas passaram a regular extensivamente a forma como os entes subnacionais arrecadam impostos, implementam as políticas públicas sob sua responsabilidade e gastam recursos. Isso retirou da esfera decisória dos entes mencionados, de um lado, a definição do contingente de gastos em educação, saúde, previdência, assistência social, contratação de pessoal, pagamento de precatórios e com o Legislativo Municipal e, de outro, a definição dos níveis de endividamento (ARRETCHE, 2012, pp. 47-48 e 106).

As despesas com pessoal, educação e saúde foram as principais afetadas por essas alterações. Como os municípios são prestadores de serviços públicos, o gasto com pessoal consome grande parte dos recursos locais. Com isso, a regulação federal – mediante a Lei Camata I e II (LC nº 82/1995²³ e LC nº 96/1999²⁴, respectivamente) – definiu o limite total desses gastos, que não deve ultrapassar 60% da Receita Corrente Líquida (RCL)²⁵. Com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os limites para os gastos totais com pessoal e encargos continuou o mesmo, porém, a nova norma definiu limites para cada um dos poderes que compõe os entes públicos. No caso dos municípios, o limite é de 54% da RCL, para o Executivo, e de 6%, para o Legislativo.

²³ O limite era de 60% da RCL para todos os entes públicos.

²⁴ O limite definido era de 50% da RCL, para a União, e de 60%, para os estados e municípios.

²⁵ Atualmente, o conceito e os itens da receita que compõem o cálculo são definidos pelo inciso IV, do Artigo 2º, da LRF (Lei Complementar nº 101/2000).

Além do estabelecimento de tais limites, a LRF definiu outros impedimentos em relação aos gastos com pessoal, como o limite prudencial²⁶, que representa 95% do limite total dos gastos com pessoal de cada Poder – no caso dos executivos municipais, esse limite seria de 51,30% da RCL. Assim, uma vez atingido tal patamar, o aumento das despesas com pessoal fica vedado até que os gastos voltem a ficar abaixo do limite prudencial – redução essa que deverá ser efetivada no prazo de dois quadrimestres.

A aplicação mínima de 25% dos recursos municipais decorrentes de impostos na área de educação fundamental foi determinada pela CF de 1988²⁷ e deixou os gestores municipais livres para aplicarem recursos nas ações que entendiam necessárias ao desenvolvimento de políticas educacionais.

Segundo Arretche, Vasquez e Gomes (2012, p. 167), em decorrência dessa liberdade, os gastos com ensino municipal aumentaram, porém, em direções as mais variadas: do ensino infantil ao universitário, da merenda escolar à sofisticação no transporte público e, também, resultaram em grandes diferenças salariais dos professores entre os municípios.

Diante disso, por meio da EC nº 14/1996, o Governo Federal criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado pela Lei nº 9.424/1996, com a finalidade de homogeneizar os gastos da área de educação e valorizar os profissionais do Magistério. O Fundef era um fundo contábil formado pela retenção de 15% das receitas de impostos e transferências constitucionais, tanto do Governo Estadual como dos municípios, determinando que no mínimo 60% desses recursos deveriam ser aplicados no pagamento de salário e encargos sociais de professores em efetivo exercício do Magistério. O montante de recursos arrecadados nesse fundo era partilhado entre o Estado e municípios com base no número de alunos matriculados no Ensino Fundamental em cada rede de ensino.

²⁶ Artigos 22 e 23, da LRF. Caso o total das despesas com pessoal ultrapasse 95% do limite, ficam automaticamente vedadas todas e quaisquer medidas que acarretem aumento de despesa, tais como: concessão de vantagem, aumento ou reajuste de remuneração; criação de cargo, emprego ou função; alteração de estrutura de carreira; provimento de cargo, ressalvados os casos de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; pagamento de hora extra (NASCIMENTO; DEBUS, 2002).

²⁷ A Emenda Constitucional nº 24/1983 (Emenda Calmon) já havia determinado a destinação mínima de 13% das receitas tributárias líquidas da União e de 25% de tais receitas pelos estados, DF e municípios, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Fundef vigorou até 2006. Nesse mesmo ano, foi aprovada a EC nº 53/2006, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. A nova lei instituiu a retenção das receitas de impostos e transferências dos estados e municípios em 20%, mais alocação mínima de 10% da União, a partir de 2010, sobre os valores retidos dos outros entes públicos. A aplicação de recursos também foi ampliada para toda a Educação Básica (SENA, 2008).

Segundo as regras do Fundeb ainda vigentes, a partilha passou a basear-se nos alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, ou seja, os municípios recebem os recursos do Fundeb com base no número de alunos da Educação Infantil e nas séries iniciais do Ensino Fundamental, enquanto os estados com base nos alunos matriculados nas séries finais do Ensino Fundamental e no Ensino Médio (ANDRADE, 2013, pp. 221-222).

Na área de saúde, a CF de 1988 estabeleceu a universalização do acesso aos serviços a toda população e instituiu o Sistema Único de Saúde (SUS)²⁸, definindo competências entre as três esferas de governo. Caberia aos municípios os serviços de atenção básica; aos estados a coordenação das ações de saúde e a execução de serviços de maior complexidade; e à União elaborar as normas gerais e transferir os recursos necessários para viabilizar as ações do Sistema (SÁTYRO, 2008). O SUS é sistema público que abrange desde o simples atendimento ambulatorial até o transplante de órgãos e tem como objetivo garantir acesso integral, universal e gratuito de saúde a toda população do país (CAVALCANTE, 2013).

A estratégia inicial usada pelo Governo Federal para viabilizar o SUS foi estimular a adesão dos entes subnacionais ao Sistema e, conseqüentemente, estruturar a rede de serviços públicos da área de saúde. Para isso, na década de 1990, o Ministério da Saúde (MS) disciplinou as adesões ao Sistema por meio da Norma Operacional Básica (NOB).

Para Levcovitz, Lima e Machado (2001),

[...] [as] NOBs representam instrumentos de regulação do processo de descentralização, que tratam eminentemente dos aspectos de divisão de

²⁸ Na década de 1990, o amparo legal para essas medidas foram as leis nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) e nº 8.142/1990 que regulam as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da Saúde.

responsabilidades, relações entre gestores e critérios de transferência de recursos federais para estados e municípios.

As NOBs 91 e 92 versam sobre a adesão de estados e municípios ao SUS e à política federal de descentralização dos serviços públicos de saúde e regulamentam a sistemática de transferências de recursos do Governo Federal para os subnacionais mediante a remuneração por produção de serviços. Essas portarias ministeriais estabelecem regras universais para as transferências de recursos, diminuindo assim o caráter incerto e politizado das transferências negociadas (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001; ARRETCHE, 2002).

A NOB 93 reconhece a necessidade de implantar níveis transitórios para as gestões municipal e estadual visando à descentralização plena do Sistema de Saúde. Os níveis de gestão criados foram: *incipiente*, *parcial* e *sempilena*, aos quais os estados e municípios podem aderir, levando em conta as capacidades técnicas e administrativas de cada um. Entretanto, as transferências de recursos permanecem, para ambas as categorias, caracterizadas pelo pós-pagamento (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001).

O processo de municipalização foi finalizado com a NOB 96. Criou-se dois níveis de gestão, tanto para os estados como para os municípios – no caso dos últimos, a gestão plena da atenção básica e a gestão plena do sistema municipal.

Assim, foram previstas modalidades de repasses e transferências de recursos federais divididas entre o custeio da assistência hospitalar e ambulatorial, as ações de vigilância sanitária e as ações de epidemiologia e de controle de doenças (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001). A adesão dos municípios foi superior às metas do próprio Ministério da Saúde²⁹ e, para Arretche (2002), são duas as principais razões para esse resultado, a saber: as novas regras para as transferências de recursos federais acrescentavam recursos a 66% dos municípios e o fato de o Ministério da Saúde fazer crer que as transferências seriam efetivamente realizadas³⁰.

Ainda em relação às normas da área de saúde, tem-se as normas operacionais de Assistência à Saúde (NOAS/SUS) 01/2001 e 01/2002 que atribuíram à União, aos estados e também ao Distrito Federal a gestão dos atendimentos de média e alta complexidade. Além disso, estabeleceram o espaço institucional de responsabilidade do

²⁹ Em dezembro de 2000, 99% dos 5.506 municípios brasileiros já estavam habilitados em uma das condições de gestão da NOB 96 (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001).

³⁰ Para maiores detalhes e comparação entre as NOB-SUS, consultar Levcovitz, Lima e Machado (2001).

gestor estadual ao destacarem a diretriz da regionalização dos sistemas como estratégia de hierarquização dos serviços de saúde por meio do Plano Diretor de Regionalização (PDR) (ARRETCHE, 2003; LEITE; FONSECA, 2011).

Segundo Franzese (2010, p. 120), o Piso de Atenção Básica (PAB) – criado em dezembro de 1997 – também pode ser considerado forte instrumento de estímulo da adesão municipal. Formado por uma parte fixa e outra variável, o Piso garante, com a parte fixa, o repasse automático de recursos, fundo a fundo, calculado pelo número de habitantes, para todos os municípios que fazem parte do SUS. A porção variável promove o repasse de recursos mediante adesão dos municípios a determinados programas nacionais, quais sejam: Saúde da Família/Agentes Comunitários de Saúde, Saúde Bucal, Assistência Financeira Básica, Combate às Carências Nutricionais, Combate a Endemias e Vigilância Sanitária.

A EC nº 29/2000³¹ determina a aplicação mínima na área de saúde por parte das três esferas de governo. Para os estados e os municípios a obrigatoriedade é destinar, respectivamente, no mínimo 12% e 15% das receitas de impostos e das originárias de impostos em gastos com a área de saúde, seguindo o que ocorreu com a educação. A União, conforme LC nº 141/2012, deve destinar anualmente à saúde o montante aplicado no exercício anterior acrescido da variação positiva do PIB³². Assim, a Saúde passou a contar com o financiamento do Governo Federal por meio das transferências do SUS e dos entes subnacionais, que passaram a destinar-lhe um percentual mínimo dos próprios recursos.

Segundo Arretche (2003), essa engenharia institucional possibilitou universalizar o acesso aos serviços de saúde de todos níveis e complexidades devido à alocação equitativa de recursos federais e da determinação constitucional de que os estados e os municípios apliquem percentuais das próprias receitas na Saúde como o fazem para a área de educação.

Para Souza (2004) e Melo (2005), as políticas públicas das áreas de educação e saúde foram concebidas por meio de um sistema complexo de relações

³¹ Regulamentada pela LC nº 141/2012 que estabelece o Piso Constitucional de Aplicação em Saúde, definindo quais ações e serviços públicos serão considerados para cumprimento da EC nº 29/2000, estabelecendo que somente sejam consideradas, no cálculo do piso, as despesas com ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito. Para maiores detalhes, consultar a Nota Técnica nº 14/2012 do Núcleo de Saúde da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados (CONOF/CD, 2012).

³² Em caso de variação negativa do PIB, o valor deve ser o mesmo aplicado no exercício anterior.

intergovernamentais baseado em recompensas e sanções e o sucesso, em especial quanto à adesão dos governos locais, deve-se, principalmente, ao desenho institucional dessas políticas públicas.

Ao analisar a gestão das políticas sociais na esfera municipal, Souza (2004) destaca que, diferentemente do que ocorreu nas áreas de saneamento, habitação e assistência social, os governos locais responderam positivamente aos incentivos à municipalização da saúde e da educação decorrentes da regulação federal. Isso pode ser creditado, no primeiro caso, à injeção de recursos adicionais nos cofres locais e, no segundo, em razão das perdas financeiras para os municípios que não aumentassem as matrículas nas escolas municipais. Ao mesmo tempo, citada regulação também aumenta o volume de recursos nas comunidades locais mais pobres, pois a política suplementa o salário dos professores nos municípios mais carentes.

Ao discorrermos sobre as regras que pautam os gastos com pessoal, educação e saúde na esfera municipal, evidenciamos os impactos da regulação federal sobre a autonomia e as políticas públicas locais.

No caso da Educação, em que há exigência constitucional de aplicação mínima (25%) das receitas de impostos, a regulação federal disciplinou na própria área quais ações deveriam ser priorizadas – como valorizar os professores melhorando as remunerações, para ilustrar.

Em relação à Saúde, as normas foram direcionadas, primeiro, à adesão dos municípios ao SUS, devido aos incentivos financeiros da União atrelados ao processo e, posteriormente, à vinculação obrigatória de receitas municipais aos gastos com a Saúde, como já vinha ocorrendo na Educação, embora em porcentual menor (15%).

Diferentemente da regulamentação da Educação e da Saúde que, em geral, implicou aumento dos gastos municipais, a regulamentação sobre os gastos com pessoal e encargos sociais objetivou limitar a expansão dessas despesas. Isso ocorreu porque, além de estabelecerem-se tetos máximos para os gastos por esfera de governo, também foram disciplinados os limites gerais – por Poder – em cada ente público, com o estabelecimento de sanções e restrições caso os limites regulados fossem descumpridos.

Analizados em conjunto, os três casos acima demonstram os efeitos do federalismo cooperativo, implementado pela CF de 1988, e das posteriores regulações aplicadas às políticas públicas municipais, que tiveram como reflexo a priorização de gastos nas áreas de educação e saúde – visto que as administrações municipais devem aplicar no mínimo 40% das receitas de impostos e transferências constitucionais nessas

duas áreas. Entretanto, os gestores locais devem considerar e administrar, também, os limites atribuídos às despesas com pessoal, aspectos esses que certamente impõem restrições sobre a aplicação de recursos e o desenvolvimento de políticas municipais em outras áreas.

O grande desafio do Federalismo Brasileiro sempre foi, e continua sendo, de que maneira amortecer as enormes disparidades regionais. Em cada momento histórico, essas disparidades foram acomodadas de formas diferentes e essas diferenças se expressaram no desenho constitucional e nos arranjos tributários (SOUZA, 2001, p. 10).

O Federalismo Brasileiro incorpora múltiplos centros de poder e pode ser caracterizado como um sistema complexo de dependência política e financeira entre esferas de governo, em virtude de caminhos e capacidades diferenciadas na provisão de serviços públicos e de grandes disparidades entre as regiões e no interior de uma mesma região (SOUZA, 2001, p. 23).

Para Leite (2011), houve um inequívoco aumento da importância dos municípios na administração pública por meio da ampliação das atribuições administrativas e a valorização dos municípios em relação às políticas públicas, após 1988, põe em xeque a herança brasileira que vincula a realidade dos entes locais à figura do coronel, o qual controlava o mando político do município por conta do poder econômico que tinha – baseado nos grandes latifúndios e na mão de obra escrava.

Segundo Cavalcante (2012, p. 86), a CF de 1988 adotou nova sistemática de financiamento com a adoção de competências comuns entre os três níveis de governo e contribuiu para que se configurasse um novo desenho institucional com forte incentivo à ampliação da atuação municipal, especialmente na gestão e provisão de políticas sociais. O estabelecimento de regras claras e universais para as transferências de recursos produziu aumento dos recursos financeiros para os entes locais e progressiva elevação das transferências oriundas do Governo Federal.

Entretanto, conforme evidenciado nesta seção, o aumento das transferências aos entes públicos locais veio acompanhado de restrições à liberdade de uso desses recursos pelos municípios, principalmente, a partir das normas e regras aprovadas na década dos 1990.

A forma de partilha dos recursos financeiros entre as esferas de governo nos regimes federativos é enfatizada pelo federalismo fiscal, assim, a estrutura e as principais normas e regras que regem o sistema brasileiro, no que tange aos municípios, serão tratadas na próxima seção.

2.3 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO E OS ENTES PÚBLICOS LOCAIS

Para Rezende (2010), o federalismo fiscal – em qualquer regime federativo – trata da forma como os recursos fiscais são repartidos entre os entes federados de modo que todos disponham de recursos financeiros suficientes para cumprirem suas responsabilidades.

Os aspectos relativos às questões de natureza fiscal e tributária representam uma importante dimensão das disputas entre os níveis de governo que formam os estados nacionais. A autoridade sobre recursos tributários e/ou fiscais determina o grau de autonomia que os governos têm para efetivar as políticas públicas. A falta de autonomia para obter recursos financeiros suficientes que atendam às demandas dos cidadãos condiciona os governos, especialmente os subnacionais, a incorporarem as orientações políticas do nível de governo que controla tais recursos. Assim, quanto maior a autoridade de determinado ente público sobre a captação dos recursos tributários, maiores são suas condições para definir com autonomia as próprias agendas de governo (ARRETCHE, 2005, p. 71).

No caso dos municípios brasileiros, especialmente nos de menor porte populacional, os entes públicos superiores (União e estados) atuam como agentes arrecadadores dos entes locais, partilhando receitas tributárias ou compensando perdas de arrecadações decorrentes de regras de incentivo à produção/exportação.

Com as normas tributárias vigentes, a atuação nos municípios é condicionada pelas regras impostas principalmente pelo Governo Federal – devido ao fato de não haver autonomia na arrecadação de recursos tributários. Assim, os municípios ficam dependentes das transferências constitucionais e a aplicação de tais recursos subordinada à regulação superior.

A CF de 1988 incorporou as exigências em torno de uma formulação de políticas públicas mais descentralizada, democrática e de interesse público. Em termos das relações fiscais e intergovernamentais, devolveu autonomia administrativa aos governos subnacionais e determinou uma nova redistribuição funcional de responsabilidades. Além disso, instituiu um novo regime de atribuições tributárias no qual estados e municípios receberam não apenas novos poderes de tributação, mas conseguiram também assegurar parcela maior das receitas tributárias federais (MELO, 2005).

Para Arretche (2005, p. 77), a partir da redemocratização, estados e municípios passaram a ter ampla autonomia para definir a legislação tributária dos impostos, prerrogativa que era limitada desde a Constituição de 1934.

Em relação aos impostos de taxação exclusiva dos entes subnacionais, a CF de 1988 manteve o imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços, o ICMS, sob competência tributária dos estados.

A diferença em relação à regulação anterior foi que, a partir de 1988, passaram a integrar a base de tributação do ICMS a energia elétrica, os produtos minerais, os combustíveis e lubrificantes e os serviços de telecomunicações, além da necessidade de se destinar 25% da arrecadação do referido imposto aos municípios (SERRA; AFONSO, 1999; ARRETCHÉ, 2005).

Em acréscimo, compõem também a base tributária dos estados e do Distrito Federal³³ o imposto sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA) e o imposto sobre a transmissão *causa mortis* e doação (ITCD).

Os municípios têm competência de tributação sobre o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o Imposto sobre Transmissão Inter-Vivos (ITBI), as taxas municipais e as contribuições de melhoria sociais e econômicas (CAVALCANTE, 2012). Para Silva (2006), a nova estrutura fiscal dos municípios ficou ancorada numa base de arrecadação tripartite de impostos e transferências: uma federal, outra estadual e a própria dos municípios.

O processo de descentralização fiscal, para Serra e Afonso (1999, pp. 6-7), “[...] é entendido como aumento relativo dos recursos financeiros postos à disposição dos estados e municípios, *vis-à-vis* à União”. O arranjo atual, implementado na Constituição de 1946, ampara-se principalmente nas transferências constitucionais, pelas quais a União opera como arrecadadora substituta para estados e municípios e os estados para seus respectivos municípios (VARSANO, 1996). Para Arretche (2005, p. 80) a barganha tributária, na Constituinte de 1988, “[...] concentrou-se nas transferências fiscais à medida que consolidou o regime de repartição de receitas”.

Com isso, as transferências constitucionais da União para os estados e os municípios, por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE, doravante) e do Fundo de Participação dos Municípios (daqui em diante, FPM) – constituídos de

³³ Por não ser dividido em municípios, o Distrito Federal tem a competência para legislar e arrecadar os tributos municipais IPTU, ISSQN, ITBI, Taxas e as contribuições de melhoria sociais e econômicas.

porcentuais sobre a arrecadação que a União efetiva sobre o Imposto de Renda (IR, de agora em diante) e sobre o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI, doravante), foram mantidas e os percentuais aumentados.

Em 1967, a alíquota era de 10% para ambos os fundos e dois anos depois, em 1969, o percentual baixou para 5% – voltando a 10% somente em 1981. Com a CF de 1988, o FPE passou a 14% e o FPM a 17% e os percentuais foram novamente incrementados em 1993: 21,5% e 22,5%, respectivamente. A última alteração ocorreu em 2007, com o FPM passando a 23,5%, mas sem alterar o FPE. Sobre o IR e o IPI incidem os fundos de financiamento ao setor produtivo do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, com alíquota de 3% – além do fundo de compensação do IPI-Exportação³⁴ que recai obviamente sobre o IPI apenas, com percentual de 10% (MF/STN, 2013).

No regime militar, em função de a União ser o principal arrecadador de receitas, as transferências constitucionais estavam vinculadas a despesas pré-definidas. A partir de meados de 1970 ocorreu progressiva desvinculação das receitas fiscais de estados e municípios e, em 1982, a vinculação constitucional de gastos dos municípios reduzia-se à obrigatoriedade de aplicação de 20%³⁵ das receitas na Educação. Essa tendência em torno da autonomia dos entes públicos sobre a aplicação das receitas foi ratificada na CF de 1988. Assim, as transferências constitucionais e as decorrentes da capacidade tributária poderiam ser aplicadas de modo praticamente livre pelos governos subnacionais. A única exceção foi feita à educação, cuja aplicação mínima passou a ser de 25% das receitas de impostos e das originárias de impostos, como é o caso das transferências constitucionais (ARRETCHE, 2005, p. 82; SOUZA, 2004, p. 32).

Diante da ampla liberdade decisória dos entes subnacionais sobre os próprios recursos tributários – a qual, segundo Souza (2004), caracteriza o Brasil como um dos países em desenvolvimento mais financeiramente descentralizados do mundo, a reação do Governo Federal foi regular paulatinamente a destinação e a aplicação de tais recursos, restringindo as decisões de gastos (ARRETCHE, 2005).

O Quadro 2.2, mais abaixo, sintetiza a estrutura das receitas dos municípios brasileiros decorrentes da CF de 1988, bem como as inclusões, alterações e regulamentações posteriores.

³⁴ A União repassa aos estados e esses entregam 25% do valor recebido aos respectivos municípios.

³⁵ Percentual elevado para 25% em 1983 pela EC nº 24/1983.

QUADRO 2.2 – ESTRUTURA DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS – IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS

| Tributação Própria | Transferências Federais | Transferências Estaduais | Transferências Multigovernamentais |
|---|--|---|--|
| ISSQN IPTU ITBI Taxas Contribuição de melhoria Contribuição para o custeio da iluminação pública (EC nº 39/2002) | FPM – 23,5% do IR e do IPI Transf. LC-87/96 (ICMS Desoneração) ⁽¹⁾ Cota ITR – 50% ou 100% ⁽²⁾ Transf. do FEX – 25% aos municípios ⁽³⁾ Transf. IOF-Ouro – 70% aos municípios ⁽⁴⁾ Royalties e Compensações Financeiras ⁽⁵⁾ | Cota do ICMS – 25% Cota do IPVA – 50% Cota IPI-Exportação – 25% ⁽⁶⁾ CIDE – Combustível ⁽⁷⁾ | Fundef – 15% ⁽⁸⁾ (EC nº 14/1996) Fundeb – 20% ⁽⁹⁾ (EC nº 53/2006) |

FONTES: BRASIL (1988), ANEEL (2005), TCU (2008) e MF/STN (2013, 2014a, 2014b, 2014c, 2014d, 2014e, 2014f, 2014g)

- (1) Do total transferido ao respectivo Estado, cabem 25% aos municípios, conforme os índices de cada um na repartição do ICMS – o repasse é feito com base no coeficiente de ICMS.
- (2) Incide sobre os imóveis rurais do território. O município ficará com 100% do ITR se optar por realizar fiscalização e arrecadação, conforme previsto na EC nº 42/2003.
- (3) O Auxílio Financeiro para o Fomento das Exportações (FEX), instituído pela Lei nº 10.966/2004, é de 75% para os estados e o DF e 25% para os municípios; a distribuição aos municípios segue os índices de cada um na repartição do ICMS.
- (4) Onde ocorreu a produção ou extração do ouro, base legal inciso V, do Art. 153 da CF, regulamentada pela Lei nº 7.766/1989.
- (5) Os municípios em que ocorre a exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica ou de outros recursos minerais têm direito a royalties e compensações financeiras definidas em legislações específicas e repassadas pela União. Royalties sobre Petróleo e Gás Natural: Lei nº 7.990/1989; Lei nº 8.001/1990; Lei nº 9.478/1997; Lei nº 10.848/2004; Lei nº 12.351/2010; Lei nº 12.734/2012 e Lei nº 12.858/2013. Compensação Financeira Recursos Minerais: Lei nº 7.990/1989; Lei nº 8.001/1990; Lei nº 9.993/2000. Compensação Financeira Recursos Hídricos e Royalties Itaipu Binacional: Lei nº 7.990/1989; Lei nº 8.001/1990; Lei nº 9.433/1997; Lei nº 9.648/1998; Lei nº 9.984/2000; Lei nº 9.993/2000. A distribuição dos recursos aos municípios segue critérios distintos conforme a legislação citada.
- (6) A compensação pela desoneração às exportações é formada por 10% da arrecadação do IPI. A União transfere aos estados conforme os respectivos percentuais definidos pelo TCU, cabendo aos estados transferirem as parcelas cabíveis aos respectivos municípios conforme os índices de cada um na repartição do ICMS.
- (7) Criada em EC nº 33/2001, regulamentada pelas leis nº 10.336/2001 e 10.886/2004. A EC nº 42/2003 determinou o repasse de 25% da arrecadação aos estados, DF e municípios. O percentual foi alterado para 29% pela EC nº 44/2004, a partilha sendo na ordem de 75% para os estados e o DF e 25% para os municípios. A União transfere os valores aos estados e esses repassam aos municípios. O critério de rateio dos valores aos municípios considera 50% seguindo o rateio do FPM e 50% proporcionalmente à população local. O Decreto nº 7.764/2012 zerou as alíquotas de cobrança da CIDE-Combustível.
- (8) Formado pela retenção de 15% das seguintes receitas para um fundo contábil no âmbito de cada Estado: (a) Estados: ICMS, Transf. LC-87/1996, cota FPE e cota IPI-Exportação; (b) Municípios: cota do FPM, Transf. LC-87/1996, cota do ICMS e da cota do IPI-Exportação. A distribuição dos recursos considerava o número de alunos matriculados em cada rede de ensino. A União complementa o fundo no caso de o valor não atingir o mínimo definido nacionalmente.
- (9) Formado pela retenção de 20% das seguintes receitas para um fundo contábil no âmbito de cada Estado: (a) Estados: ICMS, Transf. LC-87/1996, cota do FPE e cota IPI-Exportação, ITCD e IPVA; (b) Municípios: cota do FPM, Transf. da LC-87/1996, cota do ITR, cota do ICMS, cota do IPI-Exportação e cota do IPVA. A distribuição considera o número de alunos matriculados em cada rede de ensino. A União complementa o fundo no caso de o valor não atingir o mínimo definido nacionalmente. Entre os anos de 2007 e 2009, as alíquotas das retenções foram aumentando paulatinamente, na ordem de 1/3 ao ano, até atingirem o percentual definido – 20%, em 2009.

Evidencia-se que a capacidade tributária dos governos locais foi ampliada diante da legalização da cobrança da contribuição para o custeio da iluminação pública, porém, é inegável – no caso dos municípios – que a figura central da estrutura financeira são as transferências constitucionais, nas quais a União e os estados atuam como agentes arrecadadores dos municípios, repassando-lhes parte das receitas ou compensando-lhes possíveis perdas de arrecadações por meio de auxílios financeiros.

A descentralização financeira vem beneficiando mais os municípios do que os estados (SOUZA, 2004, p. 32). Entretanto, a ampliação do volume de receitas à disposição dos entes municipais tem sido acompanhada pelo aumento de regulamentação sobre tais recursos. Essas normas, em muitos casos, determinam os montantes mínimos que devem ser aplicados em algumas áreas de atuação governamental, como é o caso da Educação que é, sem dúvida, a mais regulamentada³⁶.

Nessa área, inclusive, houve inovação quanto às transferências. Criou-se por meio do Fundef/Fundeb, por exemplo, a transferência “multigovernamental”, em que municípios, estados e União constituem um fundo financeiro no âmbito de cada Estado – que posteriormente é redistribuído aos entes subnacionais, levando em conta o número de alunos matriculados em cada rede de Ensino Fundamental.

Na maioria dos casos, os fundos são compostos por recursos dos estados e respectivos municípios – 20% sobre as receitas originárias de impostos – mais a complementação mínima de 10% da União³⁷ sobre os valores retidos pelos dois outros entes públicos. Ou seja, os próprios entes subnacionais sustentam a política educacional, que, por sua vez, é regulada pelo Governo Federal.

O Fundef/Fundeb é um exemplo clássico da interferência federal sobre os gastos subnacionais, pois utiliza os próprios recursos dos estados e dos municípios para universalizar a política educacional, além de disciplinar qual tipo de gasto deve ser priorizado – no caso, o salário dos professores em efetivo exercício do magistério.

Segundo Arretche (2005, p. 83), as características mais preponderantes do Federalismo Fiscal Brasileiro são: (i) a descentralização de receitas, seja por meio da

³⁶ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), por exemplo, define a jornada escolar mínima dos professores, as condições de exercício da atividade, a carga horária mínima, o ano letivo mínimo, a duração mínima de cada nível de ensino, entre outros detalhes (ARRETCHÉ, 2012, p. 97).

³⁷ Dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) evidenciaram que a União complementou os recursos do Fundeb, nos anos de 2011 a 2014, nos seguintes estados: AM, PA, AL, BA, CE, MA, PB, PE, PI e RN. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas/repasse-de-recursos-do-fundeb>.

autoridade de tributar, seja pela garantia de transferências constitucionais; (ii) a centralização de arrecadação no Governo Federal devido ao seu papel de principal agente arrecadador; e (iii) de centralização da autoridade sobre as decisões de arrecadação e de gasto, limitando-se a autonomia dos governos subnacionais para a regulamentação da cobrança de impostos e sobre o destino do gasto.

A Tabela 2.1 e os gráficos 2.1 e 2.2 apresentam a evolução da carga tributária brasileira e a distribuição entre os três níveis de governo. Evidenciam-se as receitas arrecadadas correspondentes à capacidade tributária de cada ente público e as receitas disponíveis que contemplam, além das tributárias, as decorrentes das transferências constitucionais. Com isso, é possível verificar os efeitos das regras de partilha das receitas tributárias entre os níveis de governo que compõem o Federalismo Fiscal Brasileiro.

A tabela e o primeiro gráfico, acima mencionados, mostram que a União – que em 1960 arrecadou quase 64% de tudo o que foi tributado no país, aumentou o percentual de participação para 74,67% em 1980, demonstrando a centralização de arrecadação nesse período. Em 1988, o percentual ficou em 71,68%, diminuindo na década dos 1990 para pouco mais de 67%. Na primeira década dos anos 2000, a arrecadação do Governo Federal ficou em torno de 69% da carga tributária.

Em 1960, os governos estaduais detinham 32,05% da arrecadação nacional e duas décadas depois esse percentual passou a 21,65%. Nesse período, os estados perderam receitas para a União. Em 1988, ano de promulgação da nova Constituição Federal, a tributação estadual respondia por 25,58% da arrecadação total e, na década dos 1990, ficou em torno de 29%, voltando a diminuir e estabilizar-se um pouco acima de 25% na década dos 2000.

A arrecadação municipal foi de 4,01% do total em 1960. Desse período até a promulgação da CF de 1988 ela apresentou redução – passando a 3,69%, em 1980, e a 2,74%, em 1988, menor percentual da série analisada. Porém, desde então as receitas passaram a aumentar em relação ao total arrecadado no país, registrando percentuais de 4,67%, em 1995, 4,20%, em 2005, 5,52%, em 2010 e 5,79%, em 2013.

Em 2010, o total da receita tributária brasileira foi de R\$ 1,264 trilhão, representando 33,53% do PIB. A União arrecadou mais de R\$ 872 bilhões; os estados em torno de R\$ 322 bilhões e os municípios pouco mais de R\$ 69,7 bilhões. Em 2013, a carga tributária nacional representou 35,95% do PIB, totalizando R\$ 1,741 trilhão.

Desses, R\$ 1,2 trilhão foram arrecadados pela União, R\$ 440 bilhões pelos governos estaduais e quase R\$ 101 bilhões pelos governos locais (MF/SRF, 2011, 2014).

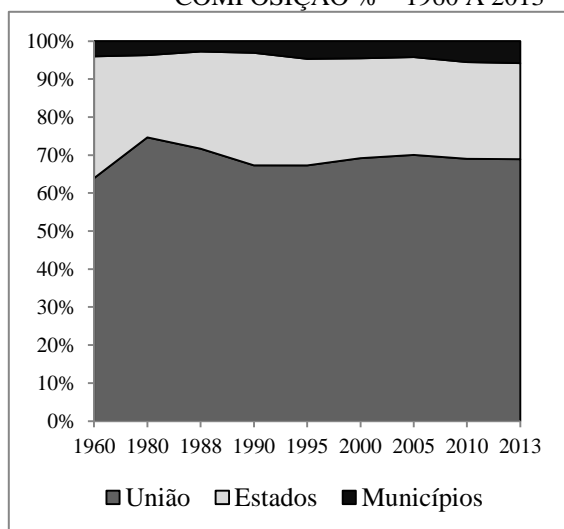
TABELA 2.1 – CARGA TRIBUTÁRIA E DISTRIBUIÇÃO DAS RECEITAS TRIBUTÁRIAS ENTRE OS NÍVEIS DE GOVERNO – 1960 A 2013

| Ano | Carga Tributária Sobre o PIB | Receitas Arrecadadas | | | | | | Receitas Disponíveis | | | | | |
|------|------------------------------|----------------------|-------|---------|-------|------------|------|----------------------|-------|---------|-------|------------|-------|
| | | União | | Estados | | Municípios | | União | | Estados | | Municípios | |
| | | % PIB | % AT | % PIB | % AT | % PIB | % AT | % PIB | % AT | % PIB | % AT | % PIB | % AT |
| 1960 | 17,42 | 11,14 | 63,95 | 5,58 | 32,05 | 0,70 | 4,01 | 10,36 | 59,44 | 6,05 | 34,75 | 1,01 | 5,81 |
| 1980 | 24,52 | 18,31 | 74,67 | 5,31 | 21,65 | 0,90 | 3,69 | 16,71 | 68,16 | 5,70 | 23,27 | 2,10 | 8,57 |
| 1988 | 22,43 | 16,08 | 71,68 | 5,74 | 25,58 | 0,61 | 2,74 | 13,48 | 60,09 | 5,97 | 26,61 | 2,98 | 13,30 |
| 1990 | 30,51 | 20,53 | 67,30 | 9,04 | 29,62 | 0,94 | 3,08 | 17,42 | 57,12 | 8,55 | 28,04 | 4,53 | 14,84 |
| 1995 | 29,74 | 20,01 | 67,29 | 8,34 | 28,04 | 1,39 | 4,67 | 16,77 | 56,38 | 8,20 | 27,59 | 4,77 | 16,03 |
| 2000 | 32,55 | 22,52 | 69,19 | 8,56 | 26,29 | 1,47 | 4,52 | 18,94 | 58,18 | 7,95 | 24,43 | 5,66 | 17,38 |
| 2005 | 37,37 | 26,18 | 70,04 | 9,62 | 25,75 | 1,57 | 4,20 | 21,64 | 57,89 | 9,63 | 25,75 | 6,11 | 16,35 |
| 2010 | 33,53 | 23,15 | 69,03 | 8,53 | 25,46 | 1,85 | 5,52 | 19,41 | 57,90 | 8,14 | 24,29 | 5,98 | 17,83 |
| 2013 | 35,95 | 24,78 | 68,92 | 9,09 | 25,29 | 2,08 | 5,79 | 20,86 | 58,01 | 8,64 | 24,02 | 6,46 | 17,97 |

FONTES: AFONSO (2007), para os anos 1960, 1980 e 1988 e MF/SRF (1996, 2000, 2005, 2006, 2011, 2014), para os demais

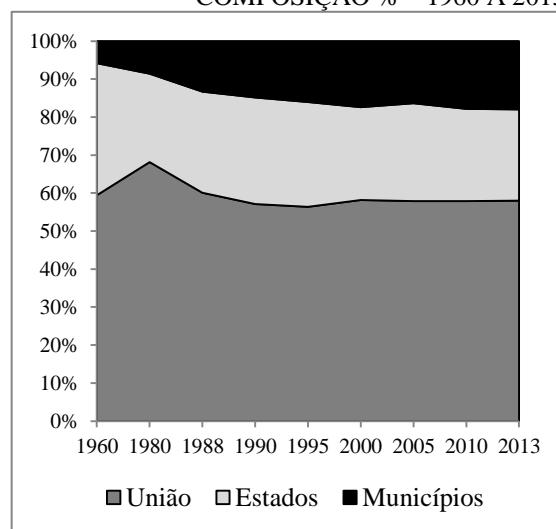
AT = Arrecadação Total.

GRÁFICO 2.1 – RECEITAS ARRECADADAS POR NÍVEL DE GOVERNO – COMPOSIÇÃO % – 1960 A 2013



FONTES: AFONSO (2007), para os anos de 1960, 1980 e 1988 e MF/SRF (1996, 2000, 2005, 2006, 2011, 2014), para os demais

GRÁFICO 2.2 – RECEITAS DISPONÍVEIS POR NÍVEL DE GOVERNO – COMPOSIÇÃO % – 1960 A 2013



FONTES: AFONSO (2007), para os anos de 1960, 1980 e 1988 e MF/SRF (1996, 2000, 2005, 2006, 2011, 2014), para os demais

As receitas disponíveis retratam a distribuição da arrecadação tributária brasileira entre os níveis de governo em razão das normas constitucionais. As regras de partilha das receitas tributárias do Governo Federal para os governos estaduais e municipais e dos estados para os respectivos municípios não deixam dúvidas de que são

os entes locais que se beneficiam com as regras vigentes, conforme se evidencia na Tabela 2.1 e no Gráfico 2.2.

Os dados indicam que a União paulatinamente diminuiu as receitas em favor dos entes subnacionais devido às alterações nas normas das transferências constitucionais. Em 1960, as receitas disponíveis foram de 59,44%, enquanto que em 1988, quando sua arrecadação representou quase 72%, ficaram em pouco mais de 60%. A diferença de 12 pontos percentuais foi repassada para os estados e principalmente aos municípios que, em 1988, registraram 13,30% das receitas disponíveis para a cobertura de gastos. Na década dos 1990, o Governo Federal reteve 57% e 58% do total arrecadado entre 2000 e 2013, apresentando certa estabilidade.

Os governos estaduais – que em 1960 contavam com 34,75% do total das receitas disponíveis, em 1980 passaram a contar com 23,27% delas, elevando o número para 26,61%, em 1988, e 28,04%, em 1990 – maior coeficiente após a CF de 1988, voltando a diminuir a partir do ano 2000, estabilizando-se no patamar de 24%.

Os municípios foram os entes públicos que mais incrementaram as receitas, principalmente por conta das transferências obrigatórias realizadas pela União.

Em 1960, as receitas disponíveis representavam 5,81% do total. Em 1980, o contingente passou a 8,57%, continuando a aumentar após a redemocratização – passando de 13,30%, em 1988, para 17,38% em 2000. Entre 2010 e 2013, registraram os maiores percentuais da série com 17,83% e 17,97%, respectivamente.

Comparando-se os percentuais das receitas arrecadadas e das disponíveis dos governos locais em relação à arrecadação total, entre 2010 e 2013 verifica-se que os municípios elevaram seus recursos financeiros em torno de 12 pontos percentuais. Isso também decorreu das regras constitucionais de partilha das receitas.

O principal imposto municipal é o ISSQN. Em 2010, o total arrecadado foi de R\$ 32,7 bilhões, representando 2,59% da carga tributária brasileira e 0,87% do PIB. Em 2013, a arrecadação foi de R\$ 48,1 bilhões, ou 2,77% do total angariado e 0,99% do PIB (MF/SRF, 2011, 2014).

O IPTU é o segundo imposto em volume de arrecadação. Com ele, os municípios angariaram R\$ 17,4 bilhões, em 2010, e R\$ 24,3 bilhões em 2013. Esses montantes representaram 1,38% e 1,40%, respectivamente da carga tributária nacional e 0,46% e 0,50% do PIB, nessa ordem (MF/SRF, 2011, 2014).

2.4 INDICADORES BRASILEIROS NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE

Em relação aos gastos públicos, as normas constitucionais de 1988 enfatizaram que as relações intergovernamentais seriam estruturadas sob a forma do federalismo cooperativo, visando à provisão de políticas públicas universais. Diante disso, tanto a União como os estados, o DF e os municípios têm responsabilidades e, em alguns casos, a obrigação de aplicar certos montantes das respectivas receitas nas políticas sociais, como em educação e saúde.

Para ilustrar esses fatos, a seguir são evidenciadas as aplicações realizadas pelos três níveis de governo brasileiros nas políticas educacionais e de saúde pública. Na Tabela 2.2, são apresentados alguns indicadores da área de saúde.

TABELA 2.2 – INDICADORES DA ÁREA DE SAÚDE POR NÍVEL DE GOVERNO – 2000 A 2012

| Gastos com Saúde | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Federal em relação ao PIB (%) | 1,73 | 1,67 | 1,68 | 1,72 | 1,61 | 1,64 | -- |
| Estadual em relação ao PIB (%) | 0,60 | 0,73 | 0,89 | 0,97 | 1,02 | 0,99 | -- |
| Municipal em relação ao PIB (%) | 0,62 | 0,81 | 0,85 | 0,99 | 1,07 | 1,04 | -- |
| Total em relação ao PIB (%) | 2,95 | 3,21 | 3,42 | 3,68 | 3,70 | 3,67 | -- |
| Gasto Federal per capita em Saúde ⁽¹⁾ | 113,10 | 100,93 | 119,26 | 132,54 | 140,95 | 161,47 | 182,01 |
| Gasto Estadual per capita em Saúde ⁽¹⁾ | 39,28 | 43,89 | 63,15 | 74,74 | 89,71 | 97,10 | 101,65 |
| Gasto Municipal per capita em Saúde ⁽¹⁾ | 40,96 | 49,09 | 59,84 | 76,55 | 93,99 | 102,22 | 114,76 |
| Total dos gastos per capita em Saúde ⁽¹⁾ | 193,35 | 193,91 | 242,26 | 283,83 | 324,66 | 360,78 | 398,42 |
| % dos gastos do MS em Atenção Básica | 12,80 | 14,50 | 16,70 | 19,00 | 22,00 | 21,50 | 23,50 |
| % dos gastos do MS em Média e Alta Complexidade | 18,60 | 25,30 | 42,60 | 45,50 | 48,10 | 47,40 | 43,60 |
| % Total dos gastos MS com atenção à Saúde | 31,40 | 39,80 | 59,30 | 64,50 | 70,10 | 68,90 | 67,10 |

FONTE: MS/IDB-2012 (2012)

(1) Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1999.

Os montantes gastos pelas três esferas de governo apresentaram aumentos constantes, passando de 2,95% do PIB, em 2000, para 3,67% em 2010. Entre 2000 e 2010, os gastos do Governo Federal com saúde diminuíram quando comparados com o PIB, passando de 1,73% para 1,64% do PIB.

Os governos subnacionais, entretanto, apresentaram alta em seus gastos entre 2000 e 2008 e redução em 2010, quando comparados com os valores do PIB. Os estados e o DF aplicaram 0,60% do PIB, em 2000, e 0,99% em 2010. Os municípios gastaram, com saúde, o equivalente a 0,62% do PIB, em 2000, e 1,04%, em 2010 – um incremento de aproximadamente 67,74%.

Os gastos per capita aumentaram em todas as esferas de governo. No somatório, passaram de R\$ 193,35, em 2000, para R\$ 398,42, em 2012 – acréscimo de 106%. Os gastos da União passaram de R\$ 113,10 para R\$ 182,01, de 2000 a 2012 – um aumento de 60,9%. Nesse mesmo período, os gastos dos governos estaduais tiveram um acréscimo de 158,7%: aplicava-se R\$ 39,28 por habitante, em 2000, passando-se a R\$ 101,65 em 2012. Na esfera municipal, os gastos em saúde registraram, na série avaliada, ampliação de 180,1%: em 2000, foram destinados R\$ 40,96 e, em 2012, R\$ 114,76.

Como anteriormente abordado, o Governo Federal é o grande financiador das políticas públicas na área de saúde, criando incentivos financeiros para que os entes subnacionais adiram e desenvolvam as políticas definidas pela União para a área.

Os dados da aplicação de recursos, por parte da União, para a Atenção à Saúde refletem tal direcionamento das políticas públicas da área.

Em 2000, 31,40% dos gastos do Ministério da Saúde (MS) foram destinados à Atenção à Saúde e, em 2012, o percentual aplicado foi de 67,10%. Nas políticas de Atenção Básica, geralmente desenvolvidas pelos municípios, os percentuais passaram de 12,80%, em 2000, para 23,50% em 2012. Por sua vez, nas de Média e Alta Complexidade – em que os parceiros são os estados e o DF, os percentuais empregados passaram de 18,60% para 43,60% no mesmo período.

A Tabela 2.3, abaixo, mostra os gastos da Educação em relação ao PIB e a evolução da principal fonte de custeio das políticas educacionais. Na área de educação, os entes subnacionais são os grandes financiadores das políticas públicas regulamentadas pelo Governo Federal. A grande fonte de recursos da área são os fundos multigovernamentais: primeiro o Fundef, até 2006, e, atualmente, o Fundeb.

TABELA 2.3 – INDICADORES DA ÁREA DE EDUCAÇÃO POR NÍVEL DE ENSINO – 2000 A 2012

| Gastos com Educação | 2000 | 2002 | 2004 | 2006 | 2008 | 2010 | 2012 |
|---|------|------|------|------|------|-------|-------|
| Infantil em relação ao PIB (%) | 0,40 | 0,40 | 0,40 | 0,40 | 0,40 | 0,40 | 0,60 |
| Fundamental - séries iniciais em relação ao PIB (%) | 1,50 | 1,70 | 1,50 | 1,60 | 1,70 | 1,80 | 1,80 |
| Fundamental - séries finais em relação ao PIB (%) | 1,20 | 1,30 | 1,30 | 1,50 | 1,70 | 1,70 | 1,70 |
| Médio em relação ao PIB (%) | 0,60 | 0,50 | 0,50 | 0,60 | 0,80 | 0,90 | 1,20 |
| Superior em relação ao PIB (%) | 0,90 | 1,00 | 0,80 | 0,80 | 0,90 | 1,00 | 1,10 |
| Total dos gastos em todos os níveis de ensino (% PIB) | 4,70 | 4,80 | 4,50 | 5,00 | 5,40 | 5,80 | 6,40 |
| Fundef/Fundeb - R\$ bilhões ⁽¹⁾ | 40,1 | 45,0 | 45,9 | 51,8 | 83,8 | 102,5 | 112,3 |
| Complementação da União - R\$ bilhões ⁽¹⁾ | 1,1 | 0,8 | 0,8 | 0,4 | 4,2 | 9,1 | 10,0 |

FONTES: MEC (2014) e INEP (2015)

(1) Valores atualizados pelo IPCA/IBGE para dezembro/2013.

Em ambos os casos, o procedimento consiste em reter, em um fundo contábil, parte das receitas de impostos e das originárias de impostos (como as transferências constitucionais) de estados e respectivos municípios para serem posteriormente partilhadas conforme o número de alunos matriculados em cada rede de ensino (municipal ou estadual). Entretanto, há uma diferença significativa entre o Fundef e o Fundeb. Tal diferença reside no montante de recursos que a União passou a destinar ao novo fundo na forma de complementação.

Os números do Fundef/Fundeb demonstram que as alterações efetivadas pelo Fundeb ampliaram o montante de recursos à disposição da Educação. Em 2006, último ano do Fundef, o total angariado foi de R\$ 51,8 bilhões. Sob as novas regras do Fundeb, o contingente passou a R\$ 83,8 bilhões em 2008.

Nesse período, existia uma regra de transição que aumentou os valores até o novo percentual definido (20%). Assim, em 2010, o total registrado foi de R\$ 102,5 bilhões e, em 2012, R\$ 112,3 bilhões – contabilizando um incremento de pouco mais de 116% entre 2006 e 2012.

Outra alteração são os valores da complementação da União para os fundos. Durante a vigência do Fundef as complementações do Governo Federal eram bastante discretas. Com a aprovação do Fundeb, em vigor a partir de 2007, os valores aplicados pela União apresentaram evolução constante, passando de R\$ 4,2 bilhões, em 2008, para R\$ 10 bilhões em 2012, bem mais representativos do que os montantes destinados até 2006 ao Fundef.

O total consolidado dos gastos com educação em relação ao PIB apresentou crescimento de 36,1% entre 2000 e 2012, passando de 4,7% para 6,4% do PIB.

O Ensino Fundamental foi o que mais recebeu recursos na última década. As séries iniciais, geralmente de responsabilidade municipal, registraram percentuais estáveis, passando os recursos aplicados de 1,5% a 1,8% do PIB, acréscimo de 20%. As séries finais, comumente de responsabilidade dos governos estaduais, registraram aumento da ordem de 41,6%, passando de 1,2% a 1,7% do PIB entre 2000 e 2012.

Em termos relativos, o Ensino Médio foi o que mais registrou crescimento nos gastos. Em 2000, constituía 0,6% do PIB e, em 2012, 1,2%, um crescimento de 100%. Os gastos com a Educação Infantil ficaram estáveis durante a série avaliada, elevando-se de 2010 a 2012. Os gastos com Ensino Superior registraram pouca oscilação, apresentando valores, em relação ao PIB, acima de 0,8%.

Para mostrar alguns reflexos das duas principais políticas públicas de caráter universal, apresentamos, de modo sucinto, alguns indicadores referentes à área de saúde e de educação (tabelas 2.4 e 2.5).

TABELA 2.4 – INDICADORES DA ÁREA DE SAÚDE – BRASIL – 1998 A 2012

| Indicadores | 1998 | 2003 | 2008 | 2012 |
|---|-------|--------|--------|--------|
| Médicos por mil habitantes | 1,30 | 1,50 | 1,80 | 1,90 |
| Dentistas por mil habitantes | 0,90 | 1,00 | 1,20 | 1,30 |
| Enfermeiros por mil habitantes | 0,40 | 0,50 | 0,90 | 1,60 |
| Auxiliar de enfermagem por mil habitantes | 0,40 | 0,80 | 2,50 | 3,30 |
| Municípios no PSF (%) | 20,30 | 80,70 | 94,10 | 97,50 |
| Equipes de PSF | 4.945 | 19.068 | 29.300 | 42.279 |
| Consultas médicas anuais per capita | 2,20 | 2,40 | 2,60 | 2,80 |
| Nascimentos em hospitais (%) | 96,40 | 96,60 | 97,70 | 98,10 |
| Mortalidade infantil – por mil nascidos vivos | 30,43 | 24,68 | 18,99 | 15,69 |
| Esperança de vida ao nascer – Homens (anos) | 65,90 | 67,40 | 69,50 | 70,90 |
| Esperança de vida ao nascer – Mulheres (anos) | 73,60 | 75,10 | 77,00 | 78,20 |

FONTES: MATIJASCIC (2015) e MS/IDB-2012 (2012)

Os indicadores da Saúde mostram que o número de profissionais da área, em relação à população, tem paulatinamente aumentado. O crescimento é mais moderado quanto a médicos e dentistas; um pouco mais acentuado para enfermeiros, que passaram de 0,4 por mil habitantes, em 1998, para 1,6 em 2012; e particularmente significativo para auxiliares de enfermagem: a proporção passou de 0,4 a 3,3.

Os dados evidenciam que as ações em torno da política pública relacionada à saúde da família têm se consolidado entre os municípios brasileiros, pois, em 1998, apenas 20,3% deles tinham aderido ao Programa Saúde da Família (PSF, de agora em diante), mas, em 2012, 97,5% dos municípios brasileiros já contavam com o Programa. Com isso, o número de equipes do PSF passou de 4.945, em 1998, para 42.279 em 2012 – aumento de 754,9%.

O número de consulta per capita cresceu pouco. O número de nascimentos em hospitais manteve-se em patamares elevados e cresceu no período. A mortalidade infantil apresentou grande retração de 1998 para 2012 – diminuindo de 30,43 para 15,69 – e a esperança de vida ao nascer, tanto para homens como para mulheres, aumentou quase cinco anos durante esse período.

A Tabela 2.5, na sequência, apresenta indicadores de educação que abordam a frequência escolar nas diferentes faixas etárias dos ensinos Fundamental e Médio, a taxa de alfabetização e a qualificação dos professores da rede pública de ensino.

TABELA 2.5 – INDICADORES DA ÁREA DE EDUCAÇÃO – BRASIL – 2001 A 2012

| Indicadores | 2001 | 2004 | 2008 | 2012 |
|--|-------|-------|-------|-------|
| Frequência à escola – 0 a 3 anos (%) | 10,60 | 13,40 | 18,10 | 21,20 |
| Frequência à escola – 4 a 5 anos (%) | 55,00 | 61,50 | 72,80 | 78,20 |
| Frequência à escola – 6 a 14 anos (%) | 95,30 | 95,80 | 97,50 | 98,20 |
| Frequência à escola – 15 a 17 anos (%) | 81,10 | 81,90 | 84,10 | 84,20 |
| Taxa de alfabetização (%) + 15 anos | 87,60 | 88,50 | 90,00 | 91,30 |
| Docentes – Ensino Fundamental com curso superior (%) | 47,70 | 56,90 | 71,90 | 73,00 |
| Docentes – Ensino Médio com curso superior (%) | 89,90 | 91,70 | 91,40 | 93,40 |

FONTE: MEC (2014)

A taxa de frequência na faixa etária de 0 a 3 anos, referente a alunos em creche, apresentou evolução de 2001 para 2012, passando de 10,6% para 21,2%. Quanto aos alunos de 4 a 5 anos, do pré-escolar, a frequência escolar subiu de 55% para 78,2%. Destaque-se que a Educação Infantil (creche e pré-escola) passou a ser coberta pelo Fundeb a partir de 2007, o que certamente contribuiu para o aumento das vagas nesses níveis de ensino.

A frequência escolar na Educação Fundamental Universal, que corresponde à faixa etária de 6 a 14 anos, mostrou crescimento e passou de 95,3% a 98,2%, bem próximo de atingir a meta de que todas as crianças em idade escolar estejam na escola, ou seja, da universalização total do Ensino Fundamental no Brasil³⁸.

No que se refere ao Ensino Médio, que contempla a população na faixa etária de 15 a 17 anos, a taxa de frequência escolar manteve-se estável no período analisado, apresentando pequena melhoria no período: de 81,1% para 84,2%.

A valorização dos professores – mediante a vinculação de parte das receitas dos entes públicos para remuneração, instituição de planos de carreira e aprovação da Lei Federal que institui o piso salarial nacional³⁹ para os profissionais do magistério público da Educação Básica – tem contribuído para que esses profissionais busquem qualificação e sejam melhor remunerados por isso.

No Ensino Fundamental, a proporção de docentes com nível superior passou de 47,70%, em 2001, para 73% em 2012. No Ensino Médio, o percentual de docentes com nível superior que era de 89,90% passou para 93,40%. Ambos os dados se referem à rede pública de ensino.

³⁸ Nesse sentido, o Programa Bolsa Família (PBF) foi importante para o alcance desse resultado, pois a frequência escolar das crianças é um dos requisitos para cessão do benefício (MEC, 2014).

³⁹ Lei nº 11.738/2008, conhecida como Lei do Piso.

Segundo dados do MEC (2014), a taxa de aprovação no Ensino Fundamental foi de 78,30%, em 1999, e de 87,60% em 2012. A taxa de reprovação oscilou entre 10,40% e 9,60%, enquanto a taxa de abandono retraiu de 11,30% para 2,80% – queda acentuada de 75,20%.

Quanto ao Ensino Médio, a taxa de aprovação foi de 76,40%, em 1999, e de 77,40% em 2012; a de reprovação aumentou de 7,20% para 13,10%; e a de abandono foi de 16,40% para 9,50% – uma queda expressiva de 42,10% de 1999 para 2012 (MEC, 2014).

Para Cavalcante (2012, p. 86), a CF de 1988 adotou nova sistemática de financiamento, com a adoção de competências comuns entre os três níveis de governo. Ela contribuiu para que se configurasse um novo desenho institucional com forte incentivo à ampliação da atuação municipal, especialmente na gestão e provisão de políticas sociais. O estabelecimento de regras claras e universais para transferência de recursos culminou em aumento dos recursos financeiros para os entes locais e em elevação progressiva das transferências oriundas do Governo Federal.

Assim, mesmo diante da autonomia legal, administrativa e financeira que a CF de 1988 conferiu aos municípios, o desenvolvimento das políticas públicas no âmbito municipal é fortemente influenciado pela regulação federal que disciplina a aplicação de recursos em determinadas políticas e tem por finalidade “amarrar”, termo de Arretche (2012, p. 198), os governos locais em tais políticas, impactando a estrutura (pessoal, encargos sociais, investimentos, materiais etc.) e os patamares de gastos (montante aplicado em virtude da estrutura necessária) dos entes locais, sendo que esses efeitos são certamente mais intensos entre os pequenos municípios.

Segundo Souza (2001), a Federação Brasileira, após profunda transformação decorrente da redemocratização e da mudança de paradigma econômico (controle inflacionário), ampliou o papel dos governos subnacionais – em especial dos municípios. Com isso, analisar o Federalismo Brasileiro requer necessariamente maior compreensão das instituições subnacionais.

Nessa direção, as próximas seções apresentam aspectos socioeconômicos e análises descritivas das receitas e despesas dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes com a finalidade de destacar as principais características e aprofundar o conhecimento sobre o padrão fiscal registrado.

2.5 CARACTERÍSTICAS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

Em 1999, o Brasil contava 5.507 municípios⁴⁰ distribuídos populacionalmente como segue: 1.407 tinham menos de 5 mil habitantes (25,5% do total); 1.309 entre 5 e 10 mil (23,8%); 1.355 entre 10 e 20 mil (24,6%); 1.220 entre 20 e 100 mil (22,2%); 187 entre 100 e 500 mil (3,4%); e 29 municípios tinham mais de 500 mil (0,5%) (IBGE, 1999).

Em 2012, o total havia subido para 5.565 e os municípios estavam assim divididos: 1.300 deles com menos de 5 mil habitantes (23,3%); 1.210 entre 5 e 10 mil (21,7%); 1.386 entre 10 e 20 mil (24,9%); 1.381 entre 20 e 100 mil (24,8%); 250 de 100 a 500 mil (4,5%); e 38 municípios tinham acima de 500 mil habitantes (0,7%) (IBGE, 2012).

A divisão dos pequenos municípios entre as regiões brasileiras (Tabela 2.6) não sofreu grandes alterações entre 1999 e 2012. Foram criados 58 novos municípios (29 na região Sul, 20 na Centro-Oeste, 7 na Nordeste e 2 na Sudeste). Na região Norte, dos 449 municípios existentes, os com menos de 5 mil habitantes totalizaram 114 (25,4% do total da região) e 84 (18,7%) em 1999 e 2012, respectivamente. Na região Nordeste, em 1999, existiam 1.787 municípios, sendo 289 (16,2%) abaixo de 5 mil habitantes. Em 2012, a região passou a contar com 1.794 municípios, dos quais 240 (13,4%) tinham menos de 5 mil habitantes.

TABELA 2.6 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS ENTRE AS REGIÕES – 1999 E 2012

| Grandes Regiões | 1999 | | | 2012 | | |
|-----------------|------------------|----------------|-------|---------------------|----------------|-------|
| | Total municípios | Até 5 mil hab. | % | Total municípios | Até 5 mil hab. | % |
| Norte | 449 | 114 | 25,4% | 449 | 84 | 18,7% |
| Nordeste | 1.787 | 289 | 16,2% | 1.794 | 240 | 13,4% |
| Sudeste | 1.666 | 450 | 27,0% | 1.668 | 395 | 23,7% |
| Sul | 1.159 | 408 | 35,2% | 1.188 | 436 | 36,7% |
| Centro-Oeste | 446 | 146 | 32,7% | 466 | 145 | 31,1% |
| Brasil | 5.507 | 1.407 | 25,5% | 5.565 ⁴¹ | 1.300 | 23,3% |

FONTE: IBGE (1999, 2012)

Obs.: Incluindo o Distrito Federal e Fernando de Noronha (PE).

⁴⁰ A estratificação dos municípios por porte levou em conta as faixas populacionais utilizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

⁴¹ A partir de 2013, foram instituídos oficialmente cinco novos municípios, quais sejam: Pescaria Brava e Balneário Rincão (SC); Pinto Bandeira (RS); Paraíso das Águas (MS); e Mojuí dos Campos (PA). Desses, somente Pinto Bandeira tem população inferior a 5 mil habitantes, considerado na Tabela 1.10. Fonte: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php>.

Entre 1999 e 2012, a região Sudeste passou de 1.666 para 1.668 municípios e os municípios com menos de 5 mil habitantes passaram de 450 (27%) para 395 (23,7% do total). A região Sul foi a que mais fundou novos municípios no período, todos no Rio Grande do Sul e a maioria deles pequenos. Em 1999, a região contava com 1.159 municípios e passou a ter 1.188 em 2012. Desses, os pequenos totalizaram, respectivamente, 408 (35,2%) e 436 (36,7%). A região Centro-Oeste foi a segunda em números na criação de novos municípios (20), passando de 446 a 466. Porém, o número de pequenos municípios diminuiu de 146 (32,7%) para 145 (31,1%).

Os municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes apresentaram as seguintes características populacionais (Tabela 2.7), em valores e percentuais médios: em 2000, 50,6% da população residiam na área urbana (1.698 pessoas). Em 2010, o contingente era de 55,7% (1.877). No mesmo período, os jovens (menos de 15 anos) totalizavam 29,8% da população (1.007), decrescendo para 23,4% (789 pessoas). O contingente populacional com mais de 60 anos passou de 10,7% (354) para 14,2% do total (465).

TABELA 2.7 – CARACTERÍSTICAS DA POPULAÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM ATÉ 5 MIL HABITANTES – 2000 E 2010

| Dados da população dos municípios brasileiros com até 5 mil habitantes | 2000 | | 2010 | |
|--|--------|-------|--------|-------|
| | Médias | | Médias | |
| | Qtde. | % | Qtde. | % |
| Taxa de Urbanização | 1.698 | 50,6% | 1.877 | 55,7% |
| Pessoas Jovens (< 15 anos) | 1.007 | 29,8% | 789 | 23,4% |
| Pessoas Idosas (> 60 anos) | 354 | 10,7% | 465 | 14,2% |
| Alunos – Ensino Fundamental | 689 | 20,5% | 533 | 15,8% |
| Alunos – Ensino Médio | 137 | 4,2% | 164 | 4,9% |
| Eleitores | 2.598 | 78,4% | 2.844 | 86,2% |

FONTES: IBGE (2000, 2010), PNUD (2013) e TSE (2000, 2010)

No mesmo período, os que cursavam o Ensino Fundamental representavam 20,5% da população (689 alunos), passando a 15,8% (533). No Ensino Médio, o número aumentou de 4,2% (137) para 4,9% (164 alunos). A quantidade média de eleitores passou de 2.598 para 2.844 eleitores.

Entre 1999 e 2012, as receitas orçamentárias municipais⁴², em valores médios, registraram forte crescimento nos pequenos municípios, passando de R\$ 1,98 milhão para R\$ 5,08 milhões, aumento de 156,5%. As principais receitas foram: as transferências da União e do Estado, que representaram 60% e 26%, respectivamente,

⁴² Os valores foram deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

das receitas totais, em 1999, e 54% e 21% em 2012. As receitas tributárias municipais contribuíram, na média, com 2,12%, em 1999, e 3,59% em 2012. As transferências do Fundef/Fundeb representaram 6,10% e 8,35%, nessa ordem, nos dois anos e as receitas de capital contabilizaram os seguintes percentuais: 5,17% e 7,08%. As demais receitas correntes complementaram o total arrecadado nos pequenos municípios brasileiros em 1999 e 2012 (MF/STN/FINBRA, 1999, 2012).

Em relação às receitas municipais, a característica básica evidenciada é que, quanto menor o porte do município, maior é a dependência financeira das transferências constitucionais da União e dos estados e menor é a capacidade de se autofinanciar por meio da tributação municipal.

O volume médio de despesas⁴³, de 1999 a 2012, passou de R\$ 1,97 milhão para R\$ 4,47 milhões, crescimento de 126,9%. As despesas de capital passaram de R\$ 266 mil para R\$ 720 mil, acréscimo de 170%. A estrutura dos gastos apresentou os seguintes valores em relação às despesas totais: as despesas correntes⁴⁴ passaram de 87% para 84%; as despesas de capital⁴⁵ cresceram de 13% para 16%; as despesas com pessoal⁴⁶ de 38% para 45%, enquanto as demais despesas correntes (material de consumo, contratação de serviços de terceiros, subvenção social, juro da dívida entre outras) reduziram-se de 49% para 39% (MF/STN/FINBRA, 1999, 2012).

A composição do endividamento foi outro fator que se modificou entre 1999 e 2012⁴⁷. As dívidas de curto prazo (passivo circulante) passaram, em valores médios, de R\$ 339 mil para R\$ 413 mil, enquanto as de longo prazo (passivo não circulante) de R\$ 166 mil para R\$ 844 mil. Ou seja, enquanto as obrigações com exigibilidade rápida cresceram em torno de 22%, as com prazos dilatados aumentaram acima de 400%. A análise de cada ano do período revela que as dívidas de curto prazo se mantiveram, em média, em torno de R\$ 200 mil até o ano de 2008, elevando-se para R\$ 400 mil nos três últimos anos. Todavia, as dívidas de longo prazo – que, a partir de 2002, ultrapassaram

⁴³ Os valores foram deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro de 1998 – procedimento também aplicado aos valores do endividamento público.

⁴⁴ As despesas correntes são aquelas destinadas a manter a estrutura e os serviços municipais existentes, como: pessoal, encargos sociais, material de consumo, serviços contratados, combustíveis, peças etc.

⁴⁵ As despesas de capital são aquelas que resultam em novas incorporações ao patrimônio público municipal – como a aquisição de equipamentos, veículos, máquinas, edificações etc.; ou em diminuição do endividamento público de longo prazo por meio de amortizações da dívida pública.

⁴⁶ Os percentuais abordados não se referem aos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Aqui, as despesas com pessoal foram comparadas com o total das despesas e não com a Receita Corrente Líquida, como exige a LRF.

⁴⁷ Ver Gráfico A.13, no Apêndice do Capítulo 2.

as de curto prazo, apresentam elevação contínua, estabelecendo-se como fonte importante de financiamento às despesas de capital (MF/STN/FINBRA, 1999, 2012).

A Tabela 2.8, abaixo, apresenta dados sobre o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) registrado pelos municípios brasileiros na primeira década dos anos 2000.

TABELA 2.8 – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL (IDH-M) DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – 2000 E 2010

| IDH-M | 2000 | | | 2010 | | |
|-----------------------------|---------------------|----------------|-------|---------------------|----------------|-------|
| | Todos os municípios | Até 5 mil hab. | % | Todos os municípios | Até 5 mil hab. | % |
| Muito Baixo – até 0,4999 | 2.328 | 448 | 19,2% | 32 | 0 | 0,0% |
| Baixo – entre 0,500 e 0,599 | 1.652 | 516 | 31,2% | 1.367 | 215 | 15,7% |
| Médio – entre 0,600 e 0,699 | 1.451 | 354 | 24,4% | 2.233 | 604 | 27,0% |
| Alto – entre 0,700 e 0,799 | 133 | 10 | 7,5% | 1.889 | 480 | 25,4% |
| Muito Alto – acima de 0,800 | 1 | 0 | 0,0% | 44 | 2 | 4,5% |
| Total | 5.565 | 1.328 | 23,9% | 5.565 | 1.301 | 23,4% |

FONTE: PNUD (2013)

O IDH-M mostra que as condições de vida dos cidadãos nos municípios brasileiros melhoraram em geral. No caso dos pequenos municípios, verifica-se que 448 deles estavam classificados com IDH-M Muito Baixo (até 0,499), em 2000, e que em 2010 já não havia nenhum deles nesse patamar. No estrato Baixo (entre 0,500 e 0,599), havia 516 municípios, em 2000, caindo para 215 em 2010. No patamar Médio (entre 0,600 e 0,699), o número de municípios pequenos aumentou de 354 para 604. Mas foi no estrato Alto (entre 0,700 e 0,799) que os municípios pequenos mais evoluíram, passando de 10 para 480, representando 25,4% dos municípios nessa faixa. Em 2010, dois pequenos municípios⁴⁸ figuraram entre os com IDH-M Muito Alto (acima de 0,800).

Os dados relativos à evolução do nível de renda per capita mensal dos municípios brasileiros apresentaram os seguintes indicadores em 2010: na região Norte, 90% dos municípios possuíam renda mensal categorizada como Baixa (entre R\$ 180,00 e R\$ 333,00) e Média (entre R\$ 333,00 e R\$ 618,00). No Nordeste, 78% dos municípios estavam na categoria Baixa. No Sudeste, 38% dos municípios figuraram na categoria Alta (entre R\$ 618,00 e R\$ 1.157,00) e 51% na Média. Na região Sul, 38% dos

⁴⁸ Rio Fortuna (SC) IDH-M=0,806 (25ª posição entre todos os municípios) e Águas de São Pedro (SP) IDH-M=0,854 (2ª posição entre todos os municípios). O município brasileiro com maior IDH-M é São Caetano do Sul (SP), com 0,862 (referente ao ano de 2010).

municípios concentrava-se na categoria Média e 60% na Alta. Na região Centro-Oeste, 50% dos municípios estavam na categoria Média e 36% na Alta (PNUD, 2013).

A Tabela 2.9, na sequência, evidencia a renda mensal per capita dos municípios brasileiros, destacando-se porcentualmente os pequenos municípios entre as faixas de valores da renda municipal.

TABELA 2.9 – RENDA MENSAL PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR FAIXA DE VALORES – 2000 E 2010

| Renda mensal per capita | 2000 | | | 2010 | | |
|-------------------------------------|---------------------|----------------|-------|---------------------|----------------|-------|
| | Todos os municípios | Até 5 mil hab. | % | Todos os municípios | Até 5 mil hab. | % |
| Muito Baixa – até R\$ 180,00 | 1.481 | 289 | 19,5% | 134 | 11 | 8,2% |
| Baixa – de R\$ 180,00 a R\$ 333,00 | 1.527 | 439 | 28,7% | 1.792 | 310 | 17,3% |
| Média – de R\$ 333,00 a R\$ 618,00 | 2.102 | 550 | 26,2% | 1.993 | 618 | 31,0% |
| Alta – de R\$ 618,00 a R\$ 1.157,00 | 439 | 48 | 10,9% | 1.589 | 350 | 22,0% |
| Muito Alta – acima de R\$ 1.157,00 | 16 | 2 | 12,5% | 57 | 12 | 21,1% |
| Total | 5.565 | 1.328 | 32,6% | 5.565 | 1.301 | 23,4% |

FONTE: PNUD (2013)

Os indicadores da renda mensal per capita dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes também melhorou.

A quantidade de municípios pequenos na faixa da renda mensal per capita Muito Baixa (até R\$ 180,00) diminuiu de 289 (19,5%) para 11 (8,2%). Na categoria Baixa (R\$ 180,00 a R\$ 333,00), o número reduziu de 439 (28,7%) para 310 (17,3%). Na categoria Média (R\$ 333,00 a R\$ 618,00), a quantidade aumentou de 550 (26,2%) para 618 (31%). A categoria Alta (R\$ 618,00 a R\$ 1.157,00) foi a faixa com o maior acréscimo, tanto no que diz respeito à totalidade dos municípios – que subiram de 439 para 1.589, como entre os pequenos, que aumentaram de 48 para 350, o que representa 22% do grupo nessa faixa de renda. Na faixa Muito Alta (acima de R\$ 1.157,00), a quantidade de municípios pequenos passou de 2, em 2000, para 12 em 2010.

Nas últimas cinco eleições municipais, a configuração política dos pequenos municípios foi caracterizada pela diversidade de partidos políticos que adquiriram nas urnas o direito de administrar esses executivos municipais, conforme Tabela 2.10, a seguir.

Nas eleições de 1996 e 2000, 17 partidos políticos saíram-se vencedores em pelo menos um pequeno município. Na eleição seguinte, 2004, o total passou a ser de 19; em 2008, foram 21; e, em 2012, foram 24 agremiações partidárias que passaram a governar pelo menos um pequeno município. A análise do conjunto dessas eleições permite

destacar dez partidos políticos, a saber: PMDB, PFL/DEM, PSDB, PPB/PP, PDT, PTB, PL/PR, PT, PSB e PPS.

Nesse conjunto, o PMDB é o partido com maior representação entre os pequenos municípios, levando-se em consideração as últimas cinco eleições municipais. Em 1996, venceu em 400 (28,82% do total nessa faixa populacional). Na eleição de 2000, venceu em 340 (25,62%); em 301 na de 2004 (22,12%); 309 na de 2008 (24,64%); e em 285 na de 2012 (21,92%).

O PSDB vem a seguir, levando-se em consideração os cinco últimos pleitos eleitorais, seguido do PPB/PP, do PFL/DEM e do PDT. Destaca-se, ainda, o PSD que no último pleito passou a governar 101 pequenos municípios.

TABELA 2.10 – PREFEITOS ELEITOS POR PARTIDOS POLÍTICOS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM MENOS DE 5 MIL HABITANTES – ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 1996 A 2012

| Partidos Políticos | Eleição 1996 | | Eleição 2000 | | Eleição 2004 | | Eleição 2008 | | Eleição 2012 | |
|--------------------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|--------------|-------|
| | Qtde. | % | Qtde. | % | Qtde. | % | Qtde. | % | Qtde. | % |
| PMDB | 400 | 28,82 | 340 | 25,62 | 301 | 22,12 | 309 | 24,64 | 285 | 21,92 |
| PFL/DEM | 254 | 18,30 | 271 | 20,42 | 183 | 13,45 | 132 | 10,53 | 70 | 5,38 |
| PSDB | 221 | 15,92 | 221 | 16,65 | 198 | 14,55 | 173 | 13,80 | 186 | 14,31 |
| PPB/PP | 181 | 13,04 | 192 | 14,47 | 174 | 12,78 | 155 | 12,36 | 139 | 10,69 |
| PDT | 121 | 8,72 | 71 | 5,35 | 74 | 5,44 | 73 | 5,82 | 75 | 5,77 |
| PTB | 80 | 5,76 | 83 | 6,26 | 124 | 9,11 | 108 | 8,61 | 89 | 6,85 |
| PL/PR | 53 | 3,82 | 43 | 3,24 | 96 | 7,05 | 89 | 7,10 | 72 | 5,54 |
| PT | 23 | 1,66 | 32 | 2,41 | 80 | 5,88 | 94 | 7,50 | 100 | 7,69 |
| PSD | 22 | 1,59 | 10 | 0,75 | - | - | - | - | 101 | 7,77 |
| PSB | 9 | 0,65 | 21 | 1,58 | 40 | 2,94 | 61 | 4,86 | 81 | 6,23 |
| PPS | 5 | 0,36 | 26 | 1,96 | 60 | 4,41 | 23 | 1,83 | 26 | 2,00 |
| Outros | 19 | 1,37 | 17 | 1,28 | 31 | 2,28 | 37 | 2,95 | 76 | 5,85 |

FONTE: TSE (1996, 2000, 2004, 2008, 2012)

Outros: 1996 = PSC (7), PRP (6), PMN (2), PSL (2), PV (1) e PSDC (1).

Outros: 2000 = PSL (6), PSC (4), PRP (2), PSDC (2), PST (2) e PMN (1).

Outros: 2004 = PV (7), PSL (5), PSC (4), PRTB (4), PHS (3), PMN (3), PRP (3), PCdoB (1) e PTdoB (1).

Outros: 2008 = PRB (8), PSC (8), PV (6), PMN (4), PTN (4), PHS (2), PSL (1), PSDC (1), PTC (1), PCdoB (1) e PTdoB (1).

Outros: 2012 = PV (19), PRB (13), PSC (12), PMN (8), PCdoB (6), PSL (5), PTC (3), PHS (2), PRP (2), PPL (2), PTdoB (2), PSDC (1), PRTB (1).

Obs.: Fernando de Noronha-PE, não foi considerado por não eleger prefeito.

Entretanto, os cinco partidos com maior número de prefeituras – PMDB, PSDB, PFL/DEM, PPB/PP e PDT – perderam espaço para partidos políticos concorrentes.

Em 1996, eles governavam cerca de 84% dos pequenos municípios e esse percentual reduziu para aproximadamente 58% nas eleições de 2012.

Isso ocorreu devido ao aumento do número de prefeituras sob comando do PTB, PL/PR, PT e PSB a partir das eleições municipais de 2004 e à estabilização dos números desses partidos nas eleições seguintes. Por exemplo, o PTB passou a

administrar 124 pequenos municípios após 2004 e 108 deles na eleição de 2008. O PT, que tinha 80 prefeituras após a eleição de 2004, passou a administrar 100 em 2012.

Destaca-se ainda a evolução constante do PSB entre os pequenos municípios, passando de nove prefeituras, em 1996, para 81 em 2012, e a instabilidade do PPS: em 1996 esse partido venceu em cinco prefeituras, depois em 60, nas eleições de 2004, voltando a perder espaço político nas eleições de 2008 e de 2012.

Além disso, destaca-se o bom desempenho eleitoral do PSD nas eleições de 2012.

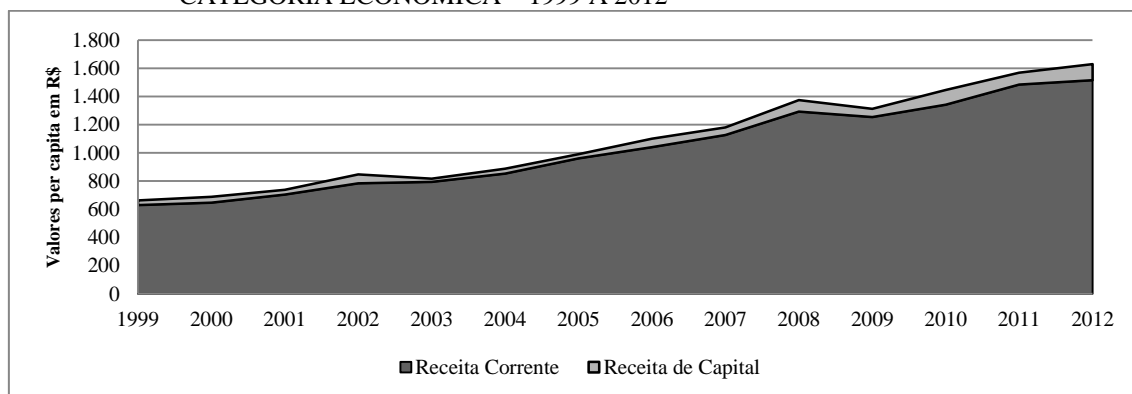
2.6 DESEMPENHO FISCAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – RECEITAS

A seguir, são apresentadas análises sobre as receitas e as despesas orçamentárias, dos municípios brasileiros com população inferior a 5 mil habitantes, com o objetivo de descrever o ambiente fiscal (dados complementares no Apêndice A).

As primeiras análises envolvem aspectos das receitas municipais. A finalidade é caracterizar o comportamento registrado durante o período e destacar as principais fontes de recursos à disposição dos pequenos municípios.

O Gráfico 2.3, abaixo, apresenta a da receita total média per capita dos pequenos municípios brasileiros por categoria econômica.

GRÁFICO 2.3 – RECEITA TOTAL MÉDIA PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR CATEGORIA ECONÔMICA – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

As receitas correntes e as de capital referem-se às duas categorias econômicas das receitas públicas orçamentárias.

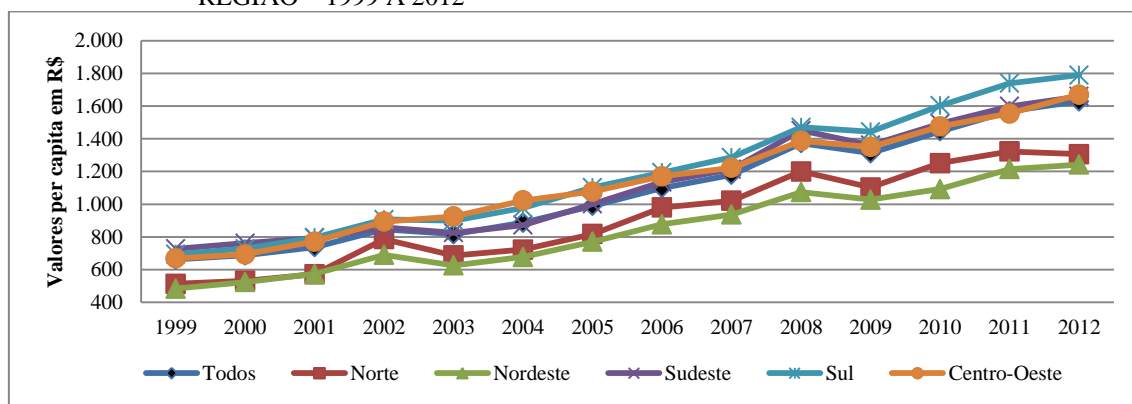
Os municípios contabilizaram R\$ 628 de receita corrente per capita, em 1999, e R\$ 1.515 em 2012 – aumento de 141,2%. As receitas de capital evoluíram de R\$ 33 a R\$ 114, aumento de 245,4%. As receitas correntes representaram, em média, 95% das receitas totais per capita durante o período analisado. As receitas de capital responderam por 5% do total médio arrecadado.

O Gráfico 2.4, na sequência, apresenta a receita total média per capita dos pequenos municípios nas respectivas regiões.

A receita total per capita, de 1999 para 2012, passou de R\$ 662 para R\$ 1.629, crescimento de 146,1%.

Os pequenos municípios da região Nordeste foram os que apresentaram o menor montante entre as regiões tanto no início da série quanto no final – R\$ 484 e R\$ 1.242, nessa ordem. Entretanto, é a segunda região em que os pequenos municípios mais aumentaram as receitas – acréscimo de 156,6%, ficando atrás somente da região Sul.

GRÁFICO 2.4 – RECEITA TOTAL MÉDIA PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Os valores da região Norte passaram de R\$ 513 para R\$ 1.305, alta de cerca de 154%. Na região Sudeste, aumentaram de R\$ 727 para R\$ 1.659, incremento de 128,2%. Na região Sul, a evolução das receitas ficou em torno de 157%, o maior acréscimo entre as regiões, passando de R\$ 694 a R\$ 1.789.

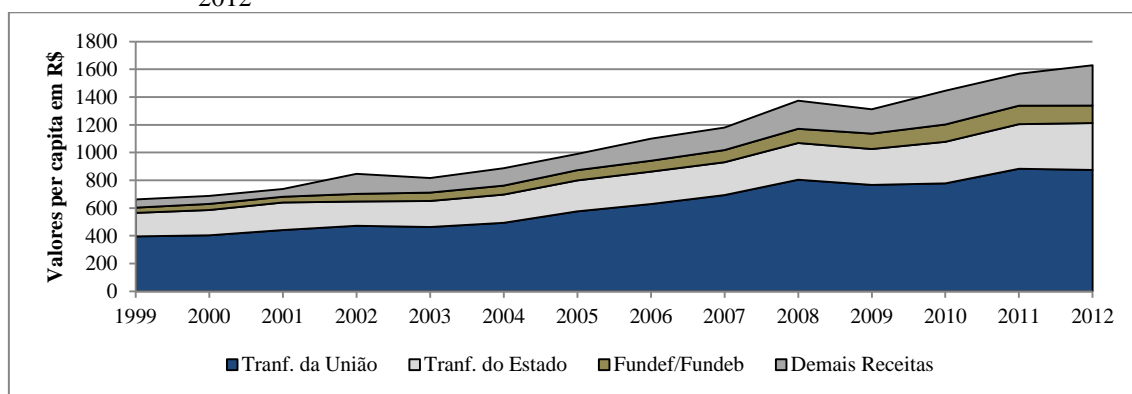
Os pequenos municípios da região Centro-Oeste evidenciaram a segunda maior média de receitas em 2012 – R\$ 1.670. Comparando essa média com a de 1999, R\$ 669, observa-se aumento de 149,6%.

Os dados do Gráfico 2.4, acima, mostram ainda que, de maneira geral, a única inflexão ocorreu em 2009 – ano em que as médias per capita reduziram-se em comparação a 2008, voltando a aumentar nos anos seguintes. Outro fato que se observa é a clara distinção entre as regiões, a ver: o Sul, o Sudeste e o Centro-Oeste apresentaram valores acima da média geral e o Norte e o Nordeste, abaixo.

O Gráfico 2.5, na sequência, mostra a composição da receita total média per capita dos pequenos municípios brasileiros, destacando as transferências da União e dos estados.

As receitas transferidas pela União aos pequenos municípios passaram de R\$ 396 per capita, em 1999, para R\$ 875 em 2012 – aumento de 121%. As repassadas pelos estados registraram incremento de 100%, passando de R\$ 169 a R\$ 338. Os valores do Fundef/Fundeb evoluíram de R\$ 37 para R\$ 126 – elevação de 240,5%. Por outro lado, as demais fontes que compuseram a receita total contabilizaram R\$ 59 por habitante em 1999 e R\$ 290 em 2012, acréscimo de 391,5%.

GRÁFICO 2.5 – PARTICIPAÇÃO DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS NA COMPOSIÇÃO DA RECEITA TOTAL MÉDIA PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

A composição porcentual média das receitas orçamentárias – ano a ano, dos pequenos municípios – indicou que, entre 1999 e 2012, as transferências realizadas pela União responderam, em média, por 57% das receitas totais nos pequenos municípios. Os valores transferidos pelos estados participaram com 22% do total arrecadado. Os recursos recebidos do Fundef/Fundeb computaram 7%. As demais receitas representaram 13% dos valores totais angariados pelos pequenos municípios (para maiores detalhes, consultar Gráfico A.1, em Apêndice).

A estrutura porcentual das receitas dos pequenos municípios, levando-se em consideração as respectivas origens, indica que as receitas de transferência da União, dos estados e as multigovernamentais do Fundef/Fundeb, formaram a base das receitas nos pequenos municípios.

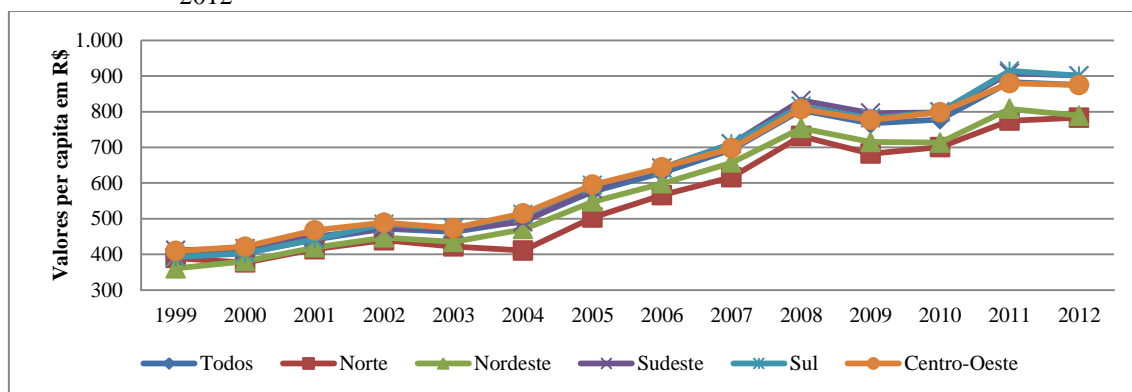
O Fundo de Participação dos Municípios (FPM, daqui em diante) representou, com aproximadamente 48%, a maior fonte de receita repassada pelo Governo Federal a esse conjunto de municípios. A quota-parte do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) repassada pelos governos estaduais foi a segunda principal fonte de receita, com média de 19% do total, seguida dos repasses do Fundef/Fundeb, que representaram pouco mais de 7% (Gráfico A.2, também na seção Apêndice).

As demais receitas transferidas pela União e pelos estados registram em média 11% das receitas totais. As receitas tributárias representaram 4%. As demais receitas correntes (receitas de contribuições, agropecuária, industriais, de serviços e outras receitas correntes) responderam por 5%, o mesmo valor das receitas de capital.

Assim, os municípios pequenos tiveram as receitas baseadas nas transferências constitucionais efetivadas pelos entes públicos superiores (cota do FPM e do ICMS) e nas do fundo multigovernamental (Fundef/Fundeb), destinado à Educação. Essas transferências, em conjunto, responderam por aproximadamente 74% das receitas totais.

No Gráfico 2.6, abaixo, são destacadas as médias anuais per capita das receitas de transferências correntes efetivadas pela União aos pequenos municípios, levando-se em conta as cinco regiões brasileiras.

GRÁFICO 2.6 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DA UNIÃO AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

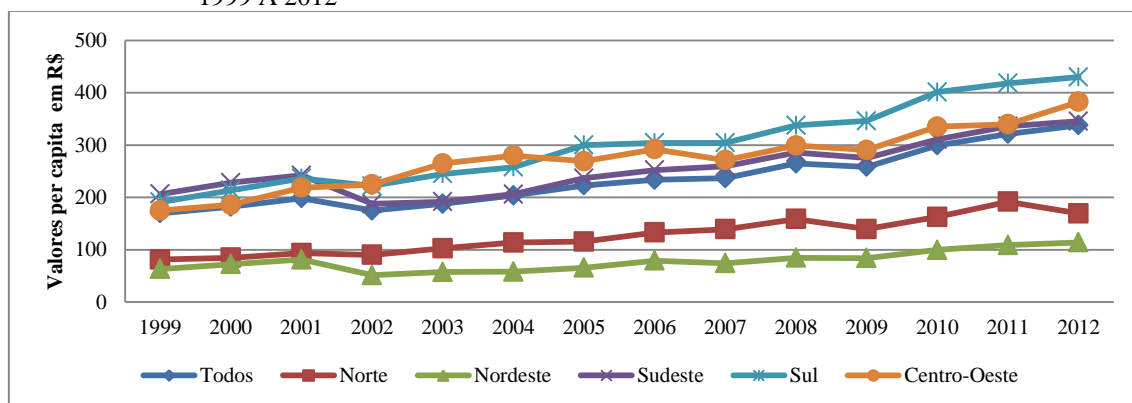
O montante per capita das receitas de transferências correntes realizadas pela União aos pequenos municípios – considerando as médias das cinco regiões – foi de R\$ 396, em 1999, a R\$ 875 em 2012 – aumento de 121%.

Analisando as médias dos pequenos municípios entre as regiões, verifica-se que, de maneira geral, as transferências correntes da União aumentaram constantemente no período, registrando retração somente em 2003 e 2009 – com exceção da região Norte, que também apresentou queda em 2004.

Na região Norte, o valor per capita médio com receitas de transferências correntes da União, entre 1999 e 2012, foi de R\$ 390 a R\$ 783, aumento de 100,7%. O Nordeste, que registrava a menor média em 1999, com R\$ 361, passou a R\$ 789, um incremento de 118,5%. A maior média per capita, em 1999, era do Sudeste, com R\$ 412, passando a R\$ 901 em 2012 – elevação de 118,7%. No Sul, os pequenos municípios contabilizaram o maior acréscimo, 129,8%, passando de R\$ 392 a R\$ 901. No Centro-Oeste, os valores passaram de R\$ 410 a R\$ 875, aumento de 113,4%.

As médias anuais per capita das receitas correntes transferidas pelos estados para os pequenos municípios – levando-se em consideração as grandes regiões brasileiras, são apresentadas no Gráfico 2.7, a seguir.

GRÁFICO 2.7 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DOS ESTADOS AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

No Norte, os valores médios per capita com as receitas de transferências correntes dos estados foram de R\$ 81 e R\$ 169, de 1999 a 2012, nessa ordem – aumento de 108,6%. O Nordeste apresentou os menores valores, com R\$ 63, em 1999, e R\$ 114 em 2012, incremento de 80,9%. Em 1999, a maior média per capita era a do Sudeste, com R\$ 206, e, em 2012, de R\$ 346 – aumento de 67,9%.

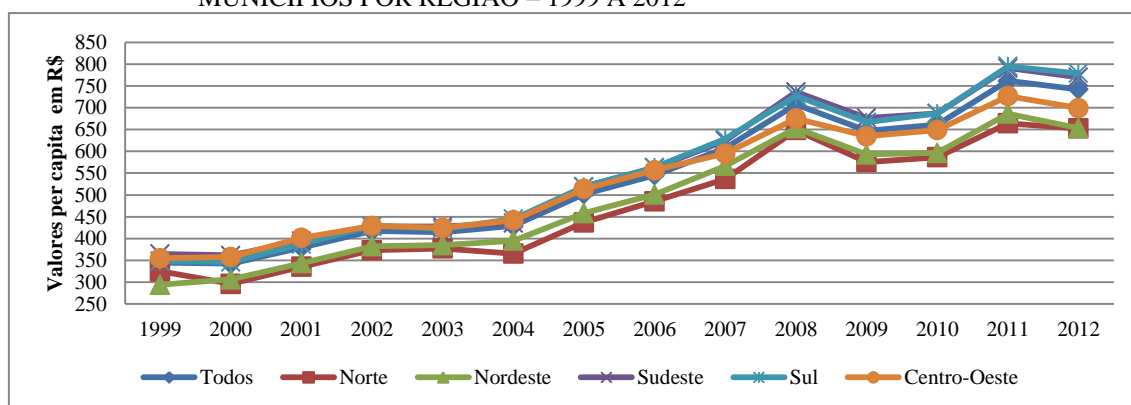
No Sul, os pequenos municípios registraram o maior acréscimo: 125,1% – passando de R\$ 191 a R\$ 430, a maior média per capita entre as regiões. No Centro-Oeste os valores passaram de R\$ 175 a R\$ 382, aumento de 118,3%.

Os valores mostram nítida distinção entre as regiões Norte e Nordeste quando comparadas com as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Enquanto nas regiões Norte e Nordeste os maiores valores per capita foram de R\$ 191 e R\$ 114, em 2011 e 2012 – nessa ordem; as demais regiões brasileiras já tinham valores maiores em 1999.

As médias per capita das receitas de transferências sob a forma de FPM são apresentadas no Gráfico 2.8, logo abaixo, e mostram que, de maneira geral, as receitas do FPM entre as regiões apresentaram certa homogeneidade.

Considerando as cinco regiões brasileiras, os valores aumentaram em torno de 115%, passando de R\$ 345, em 1999, para R\$ 742 em 2012. Em geral, a série indicou que a receita do FPM cresceu constantemente de 2000 a 2008, registrando retração somente em 2009 e 2010 e voltando a atingir os patamares de 2008 nos dois últimos anos da série. Outra exceção foram os pequenos municípios da região Norte que apresentaram queda em 2004.

GRÁFICO 2.8 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DA RECEITA DE FPM DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

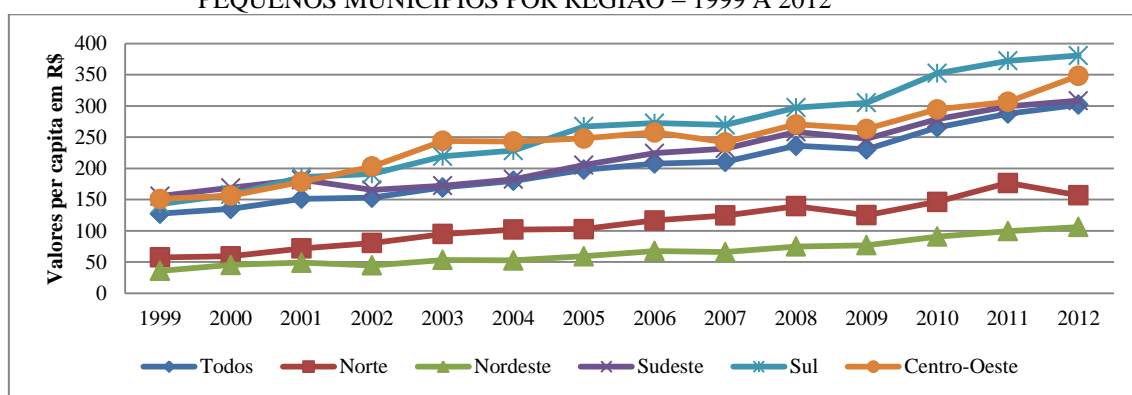
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

O Sul contabilizou um aumento de 123,8% no valor per capita médio do FPM de 1999 a 2012, passando de R\$ 348 a R\$ 779, respectivamente. No Nordeste, os valores passaram de R\$ 294 a R\$ 653 (incremento de 122,1%); na região Sudeste, R\$ 365 a R\$ 770 (acréscimo de 111%); no Norte, R\$ 325 a 652 (aumento de 100,6%) e no Centro-Oeste, R\$ 351 a R\$ 699 (avanço de 99,1%).

No Gráfico 2.9, a seguir, são destacadas as médias anuais per capita da receita proveniente das transferências da quota-parte do ICMS efetivadas pelos estados aos respectivos pequenos municípios, levando em conta as cinco regiões brasileiras.

Persiste a nítida diferença entre as regiões Norte e Nordeste e as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Enquanto no Nordeste os valores atingiram R\$ 100 por habitante em 2011 e 2012, as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste registraram, em 1999, média superior a R\$ 140, patamar atingido pelos pequenos municípios da região Norte somente em 2010.

GRÁFICO 2.9 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DA RECEITA TRANSFERIDA DE ICMS AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

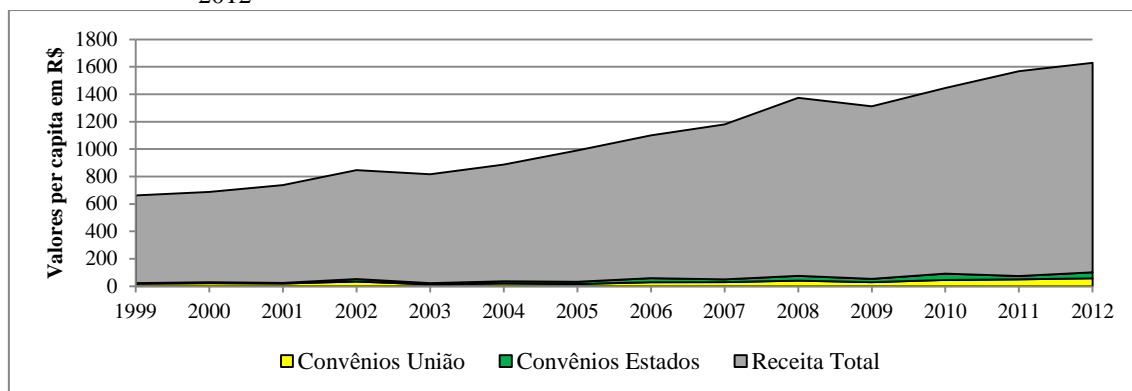
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Mais especificamente, os valores da região Norte foram de R\$ 57 em 1999 e R\$ 157 em 2012, aumento de cerca de 175%. O Nordeste apresentou as menores médias per capita nessa receita, com R\$ 36 e R\$ 106 (incremento de 194,4%). Em 1999, os maiores valores foram os do Sudeste, com R\$ 156, passando a R\$ 309 em 2012 – alta de 98,1%. No Sul, os pequenos municípios registraram valores de R\$ 143, passando a R\$ 381 – elevação de 166,4% – do primeiro período para o último. No Centro-Oeste, as receitas passaram de R\$ 151 a R\$ 348, aumento de 130,4%.

O Gráfico 2.10, abaixo, mostra as médias per capita registradas com as receitas transferidas pela União e pelos estados, decorrentes de convênios.

Para os municípios, as receitas voluntárias de convênios são uma fonte importante de financiamento, principalmente para a realização de obras. Porém, as receitas de convênios, tanto correntes como de capital, firmados entre os pequenos municípios e a União e/ou com os respectivos estados apresentaram valores irrelevantes.

GRÁFICO 2.10 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS RECEITAS DE CONVÊNIOS COM A UNIÃO E COM OS ESTADOS REGISTRADA PELOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Os valores médios per capita das receitas de convênios com a União foram de R\$ 18,30, em 1999, e de R\$ 57,79 em 2012. Quanto às receitas de convênios entre os pequenos municípios e os governos estaduais, a média per capita registrada foi de apenas R\$ 4, em 1999, e R\$ 44 em 2012.

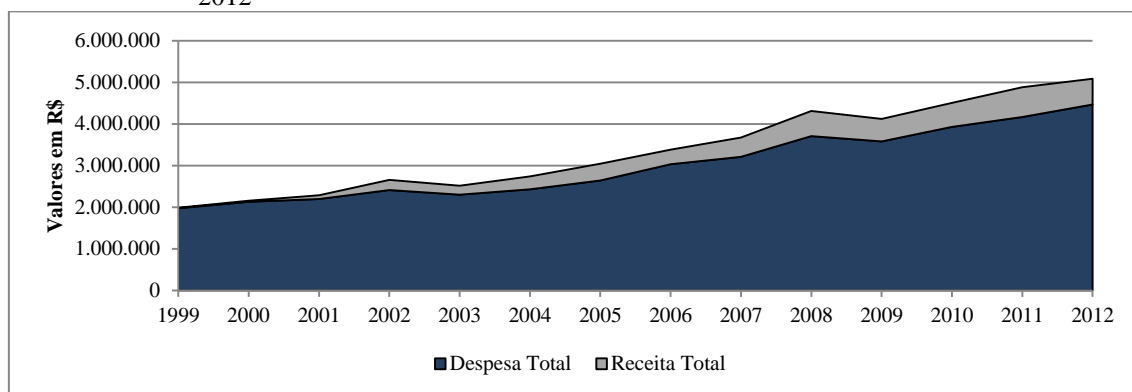
Em resumo, os pequenos municípios apresentaram baixa arrecadação tributária, dependendo das transferências constitucionais da União e dos estados. As principais fontes de recursos foram a quota-parte do FPM, que se mostrou mais homogênea entre os pequenos municípios, e a do ICMS, que apresentou comportamento mais heterogêneo devido a fatores econômicos regionais e municipais que influenciaram tanto o montante arrecadado pelos estados como os valores transferidos aos municípios. Também se destacam as transferências multigovernamentais do Fundef/Fundeb. Assim, essas três receitas municipais compuseram, em média, aproximadamente 74% das receitas municipais nos pequenos municípios no período considerado.

2.7 DESEMPENHO FISCAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – DESPESAS

A seguir, são apresentadas análises sobre as despesas municipais. A finalidade é descrever os principais destinos dos recursos à disposição dos municípios com menos de 5 mil habitantes entre 1999 e 2012.

As despesas totais médias passaram de R\$ 1,97 milhão para R\$ 4,47 milhões, crescimento de 126,9%. No Norte, as despesas passaram de R\$ 1,30 milhão em 1999 para R\$ 3,45 milhões em 2012, aumento de 165,3%. No Nordeste, passou-se de R\$ 1,53 milhão a R\$ 3,91 milhões, elevação de 155,5%.

GRÁFICO 2.11 – RECEITA E DESPESA TOTAL MÉDIA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

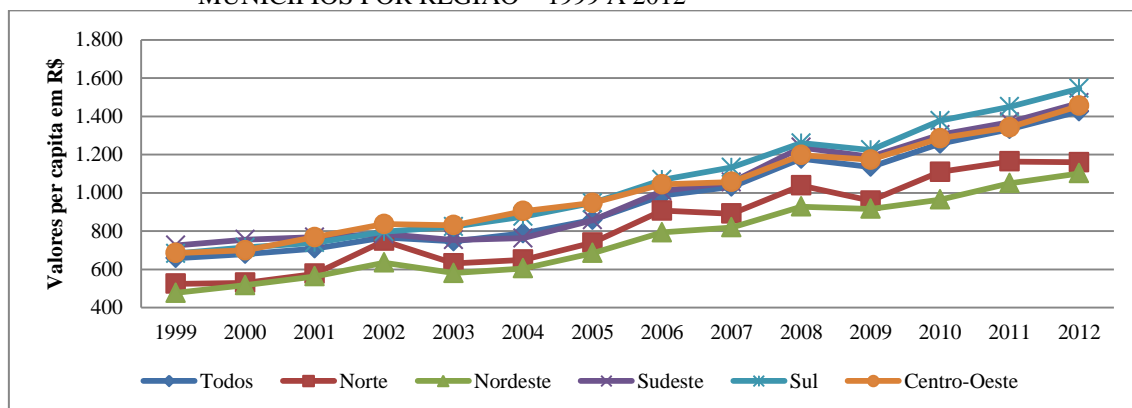
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Enquanto isso, no Sudeste, passou-se de R\$ 2,16 milhões a R\$ 4,66 milhões, alta de 115,7%. Na região Sul, o incremento foi de 122%, passando de R\$ 2,06 milhões a R\$ 4,58 milhões. No Centro-Oeste, as despesas totais passaram de R\$ 2,04 milhões a R\$ 4,79 milhões, uma expansão de 134,8%, de 1999 a 2012.

Conforme se observa no Gráfico 2.11, acima, os pequenos municípios registraram superávit orçamentário, visto que as despesas ficaram abaixo das receitas. Percebe-se, também que, a partir de 2008, tal superávit apresentou um padrão mais estável quando comparado com os anos iniciais da série, o que indica maior equilíbrio entre os valores arrecadados e os aplicados nas despesas municipais.

As médias anuais per capita das despesas totais constam do Gráfico 2.12, apresentado na sequência.

GRÁFICO 2.12 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Os pequenos municípios da região Norte registraram R\$ 524 em 1999 e R\$ 1.159 em 2012, aumento de 121,1%. Os do Nordeste passaram de R\$ 476 a R\$ 1.102, acréscimo de pouco mais de 131%.

A região Sudeste passou de R\$ 725 a R\$ 1.470, alta de 102,7%. Na região Sul, o incremento foi de 126,5%, passando de R\$ 682 a R\$ 1.545. No Centro-Oeste, passou-se de R\$ 684 a R\$ 1.455, expansão de 112,7%.

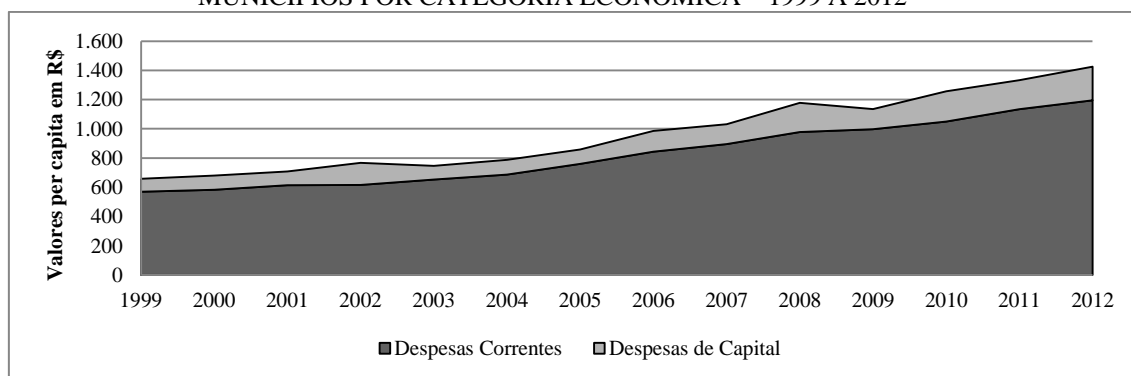
As despesas públicas orçamentárias dividem-se em duas grandes categorias econômicas: as despesas correntes e as de capital.

As despesas correntes englobam os gastos que têm por finalidade manter os serviços públicos necessários à população (pessoal, material, combustível, contratação de serviços diversos etc.). As despesas de capital, por sua vez, são aquelas destinadas a ampliar a ação governamental – tais quais obras, compra de equipamentos e imóveis, além da redução da dívida pública, no caso das amortizações.

O Gráfico 2.13, a seguir, mostra a divisão dos gastos per capita dos pequenos municípios levando em conta essas duas categorias econômicas.

Em 1999, os gastos médios per capita com despesas correntes foram de R\$ 569 reais e os com despesas de capital, R\$ 89. Tais gastos corresponderam, respectivamente, a 86,5% e 13,5% das despesas per capita no ano referido. Em 2012, as médias passaram a R\$ 1.195, com despesas correntes (83,9% do total), e R\$ 230, com despesas de capital (16,1%).

GRÁFICO 2.13 – COMPOSIÇÃO DA DESPESA TOTAL PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR CATEGORIA ECONÔMICA – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

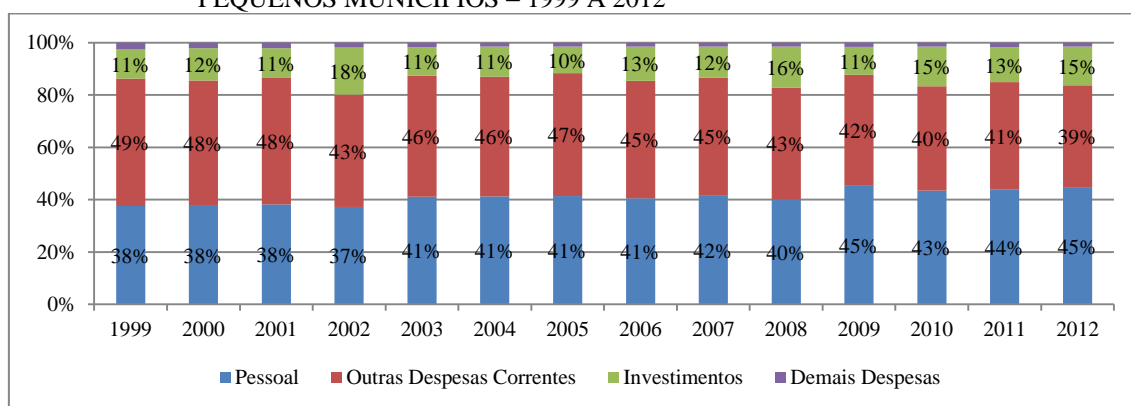
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Durante toda a série, a média das despesas correntes foi de R\$ 827 e a das despesas de capital ficou em R\$ 141, representando 85,4% e 14,6% dos gastos, nessa

ordem. Ou seja, em média, os pequenos municípios aplicaram mais de 4/5 das despesas na manutenção e na prestação dos serviços públicos à população.

Vejamos agora a composição percentual das despesas orçamentárias totais dos pequenos municípios apresentada no Gráfico 2.14.

GRÁFICO 2.14 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL MÉDIA DA DESPESA PER CAPITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Os gastos municipais com pessoal e encargos sociais, por questões que regulamentam a forma de relação de trabalho entre os servidores municipais e os entes locais – especialmente a estabilidade no cargo dos funcionários efetivos –, é característica importante das despesas municipais e explica por que os pequenos municípios registraram percentuais de gastos com pessoal e encargos sociais bastante homogêneos de 1999 a 2012.

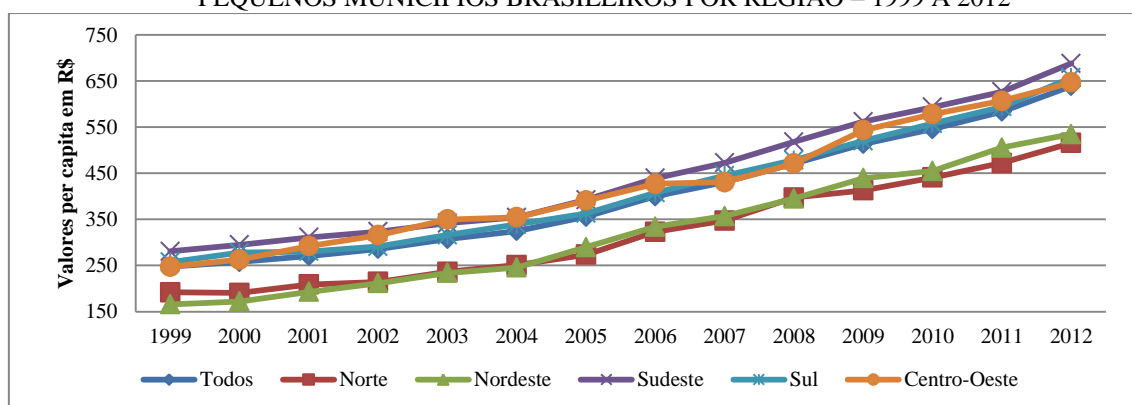
Entre 1999 e 2008, a média dos gastos com pessoal representou cerca de 41% das despesas totais per capita e de 2009 a 2012 o percentual médio das despesas com pessoal passou a ser de 44%.

As demais despesas correntes englobam, além das despesas com juros, as destinadas à manutenção da estrutura municipal existente, como aquisição de materiais de consumo (combustível, material odontológico, hospitalar, de limpeza, de escritório, de construção, gêneros de alimentação etc.), aquisição de materiais para distribuição gratuita (como medicamentos) e contratação de serviços de terceiros (como serviço mecânico, elétrico, hidráulico, entre outros). Os dados evidenciaram que: de 1999 a 2007, a média de gastos com essa natureza de despesa ficou em torno de 46% do total das despesas per capita; de 2008 a 2012, a média passou a 42%; e os anos finais da série contabilizaram os menores percentuais de gastos com essa natureza de despesa corrente.

Dentre as despesas de capital, as com investimentos públicos foram responsáveis por 12,8% das despesas totais per capita entre 1999 e 2012. O maior percentual aplicado em investimentos foi de 18%, em 2002, seguido por 2008 – com 16%, e 2011 e 2012 – ambos com 15%. As demais despesas de capital se resumiram às amortizações de contratos de empréstimos e apresentaram gastos em torno de 2% das despesas totais.

As médias anuais per capita das despesas dos pequenos municípios com pessoal – e por região, entre os anos de 1999 a 2012, são evidenciadas no Gráfico 2.15, abaixo.

GRÁFICO 2.15 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS DESPESAS COM PESSOAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR REGIÃO – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

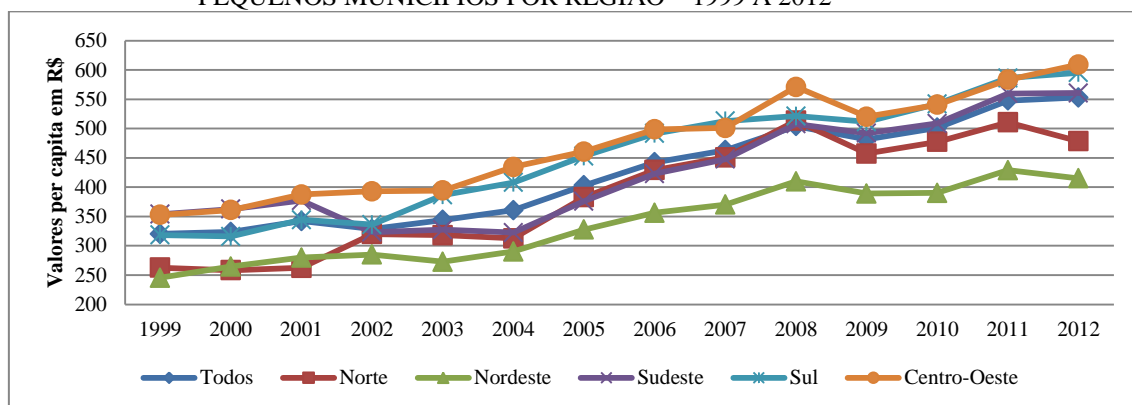
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

No Norte, os pequenos municípios aplicaram de R\$ 192 a R\$ 515, aumento de 168,2%. Na região Nordeste, a média passou de R\$ 166 a R\$ 535, acréscimo de 222,3%, o maior entre as regiões. Os pequenos municípios apresentaram os maiores valores na região Sudeste, tanto em 1999 como em 2012, com R\$ 281 e R\$ 688, respectivamente – alta de 144,8%.

Já na região Sul, o incremento das despesas com pessoal foi de 155,6%, passando de R\$ 257 a R\$ 657. Na Centro-Oeste, os pequenos municípios passaram de R\$ 247 a R\$ 647, expansão de 161,9%. Considerando todos os pequenos municípios, o gasto médio per capita com pessoal em 1999 foi de R\$ 247, passando a R\$ 639 em 2012, aumento de 158,7%.

O montante médio per capita destinado pelos pequenos municípios a custear as outras despesas correntes passaram de R\$ 320, em 1999, para R\$ 553, em 2012, acréscimo de 72,8% (Gráfico 2.16, a seguir).

GRÁFICO 2.16 – MÉDIA ANUAL PER CAPITA DAS OUTRAS DESPESAS CORRENTES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Os pequenos municípios da região Norte registraram gastos de R\$ 263 a R\$ 478, aumento de 81,7%. Os do Nordeste foram de R\$ 245 a R\$ 415, acréscimo de 69,3%. Na região Sudeste, tinha-se R\$ 354 em 1999, o maior montante à época, registrando R\$ 561 em 2012, alta de 58,5%, agora atrás da região Sul.

No Sul, o incremento ficou em torno de 87%, passando de R\$ 318 a R\$ 595. Os pequenos municípios da região Centro-Oeste tiveram média per capita de R\$ 353, em 1999, passando a R\$ 609 em 2012, expansão de cerca de 72,5%.

Em geral, as despesas públicas dos pequenos municípios são aplicadas nos gastos que visam manter os serviços públicos e as estruturas municipais existentes, sendo que as principais aplicações foram nas despesas com pessoal (e encargos decorrentes dessa relação) e nas demais despesas correntes, como material de consumo e contratação de serviço de terceiros que responderam conjuntamente, em média, por mais de 85% dos gastos totais. Destacam-se, ainda, as aplicações em investimentos públicos, com média geral próxima a 13% do total das despesas, chegando a registrar percentual de 18%, em 2002.

3 METODOLOGIA DA PESQUISA

O principal objetivo deste trabalho é avaliar os efeitos dos aspectos do Sistema Político Brasileiro sobre o processo decisório e respectivos resultados que para efeitos desta pesquisa são as políticas fiscais reguladas e desreguladas e os gastos com investimentos públicos dos municípios com menos de 5 mil habitantes, entre 2001 e 2012⁴⁹.

Neste capítulo, aborda-se o método de análise utilizado, as variáveis explicadas e explicativas e, por fim, descreve-se o universo, a amostra, as fontes dos dados e os pressupostos estatísticos.

3.1 MÉTODO DE ANÁLISE

Nossa abordagem é quantitativa com emprego de análise multivariada de dados em painel.

De acordo com Fávero *et al.* (2009), essa técnica combina a abordagem *cross-sectional* – que estuda o comportamento das variáveis para observações da amostra com o tempo fixo: dia, mês ou ano – e a de séries temporais – que permite analisar a evolução das variáveis observadas ao longo de determinado período de tempo.

Assim, a análise de dados em painel permite monitorar as variáveis de diversas observações ao longo de vários períodos de tempo. Como nem todos os municípios tem dados para compor as variáveis em todos os anos da série, tem-se um painel desbalanceado.

Assim, após a realização dos testes estatísticos indicados, o método definido para ser utilizado nas análises de dados em painel foi o de efeitos fixos⁵⁰. A Equação 2 expressa o modelo da análise de dados em painel de efeitos fixos:

⁴⁹ Nosso propósito inicial era o de analisar os pequenos municípios entre 1999 e 2012, porém, como o TSE não disponibilizou os dados sobre as coligações municipais das eleições de 1996, não foi possível estruturar as variáveis explicativas relacionadas às coligações (diretas e indiretas) dos governos municipais, estaduais e Federal para os anos 1999 e 2000. Assim, a opção foi manter as variáveis explicativas e retirá-los das análises de regressão. Porém, eles foram mantidos nas análises descritivas, donde valores serem deflacionados para 1998.

⁵⁰ Os métodos utilizados nas análises de dados em painel são: POLS (*Pooled Ordinary Least Squared*), efeitos fixos e efeitos aleatórios. Primeiro, foi realizado o Teste de Chow para verificar se o modelo restrito era mais indicado do que o de efeitos fixos. Analisa-se a estatística do teste F da estimação com

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{it} + u_{it} \quad (2)$$

Onde:

i = indivíduo analisado (pessoa, empresa, município, país etc.)

t = unidade de tempo da análise (dia, mês, ano etc.)

O termo “efeitos fixos”, nas análises de dados em painel, deve-se ao fato de que, embora o intercepto possa diferir entre os indivíduos, o de cada indivíduo não varia com o tempo (GUJARATI; PORTER, 2011, p. 592).

Segundo Favero *et al.* (2009, p. 382) pode-se verificar que

[...] o subscrito i no termo do intercepto sugere que os interceptos das observações (empresas, indivíduos, países, municípios, entre outras) podem ser diferentes e essas diferenças podem ser devidas às características peculiares de cada observação.

Gujarati e Porter (id. *ibid.*), abordando unidades empresariais, afirmam que a diferença entre as observações pode se dar pelos “[...] aspectos especiais de cada uma, como estilo gerencial, filosofia gerencial, ou tipo de mercado que cada organização está servindo”.

No caso dos pequenos municípios, pode-se argumentar que o calendário eleitoral, a vinculação partidária do gestor municipal, a ideologia partidária, a relação com as esferas superiores de governo, a localização geográfica, o nível de desenvolvimento econômico, entre outros, podem impor características que diferenciam os municípios entre si.

3.2 VARIÁVEIS EXPLICADAS

As variáveis explicadas referem-se ao processo decisório e respectivos resultados, ou seja, as políticas fiscais agregadas e os gastos com investimentos públicos nos pequenos municípios, a saber:

efeitos fixos. Se for significativo a 5% (Prob < 0,05), o modelo de efeitos fixos é melhor que o POLS. Depois, para escolher entre os métodos de efeitos fixos ou de efeitos aleatórios, o teste utilizado é o de Hausman. Se o resultado for significativo a 5% (Prob < 0,05), o método indicado é o de efeitos fixos; se não, os dois métodos são adequados, ou seja, as estimativas são semelhantes – nesse caso, usa-se o método de efeitos aleatórios, por ser mais eficiente para as estimativas (FÁVERO *et al.*, 2009). Mais detalhes em Favero *et al.* (id, pp. 379-385) ou Gujarati e Porter (2011, pp. 587-613).

1) *Espaço Político Discricionário (EPD)*: quantifica o montante de recursos sobre os quais os gestores locais podem exercer influência no processo de alocação e destinação. Ou seja, configura-se como espaço discricionário por meio do qual as convicções, as crenças e os valores dos governantes municipais podem ser expressos, permitindo que escolhas sejam efetivadas e, com isso, que se diferencie as administrações locais entre si;

2) *Despesas na função de governo administração e planejamento*: referem-se ao montante de recursos aplicado em ações e serviços municipais de caráter burocrático que, via de regra, são consumidos pelo próprio ente público. É área caracterizada pela desregulação e por ser totalmente financiada com recursos municipais próprios;

3) *Despesas na função de governo educação*: relacionam-se aos gastos efetuados no desenvolvimento das políticas públicas educacionais e culturais de competência dos municípios, além de pertencerem à área de atuação dos governos municipais mais regulada pela legislação federal – ao lado da Saúde. Conta com fontes de recursos de destinação obrigatória e ampla rede de políticas públicas federais que auxiliam no desenvolvimento das ações dessa área;

4) *Gastos com investimentos públicos*: são os valores aplicados pelos municípios na geração de novos bens públicos de capital, cuja função é atender determinada necessidade da população, ou que se destinam a melhorar ou ampliar a forma de realizar os serviços públicos aos cidadãos.

Para determinar os valores das variáveis explicadas, foram utilizados os gastos orçamentários anuais per capita realizados pelos pequenos municípios, de 2001 a 2012. Os valores foram deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro de 1998.

Em primeiro lugar, todos os pequenos municípios foram analisados estabelecendo-se parâmetro geral de explicação para o EPD, para as despesas por função de governo e para os gastos com investimentos. Depois, as análises foram efetivadas separando-se os pequenos entes locais entre as cinco regiões para verificar se as características regionais exerciam influência sobre a explicação das variáveis dependentes.

Dessa forma, será possível comparar as semelhanças e diferenças que os aspectos políticos exercem sobre o espaço decisório municipal, as políticas públicas reguladas, as desreguladas e, também, que fatores políticos impactam os investimentos públicos nos pequenos municípios e em que medida.

3.3 VARIÁVEIS EXPLICATIVAS E DE CONTROLE

As variáveis explicativas empregadas na pesquisa mantêm relação com (i) o calendário eleitoral, tanto Municipal como Federal e Estadual; (ii) a ideologia partidária; (iii) as formas de alinhamento político entre os governos municipais e os governos Estadual e Federal; e (iv) a competição política. Também são usadas variáveis de controle relacionadas a aspectos socioeconômicos dos pequenos municípios.

As variáveis explicativas e as de controle são apresentadas no Quadro 3.1, logo a seguir. A relação esperada entre as variáveis é apresentada individualmente nos respectivos capítulos.

QUADRO 3.1 – MATRIZ COM AS VARIÁVEIS EXPLICATIVAS E DE CONTROLE EMPREGADAS NA PESQUISA

| Variáveis | |
|----------------------------------|--|
| Variáveis Explicativas Políticas | Ano Eleição Federal |
| | Ano Eleição Municipal |
| | Ideologia Partidária – Centro |
| | Ideologia Partidária – Direita |
| | Relação Partidária Presidente |
| | Relação Partidária Governador |
| | Coligação Direta Presidente |
| | Coligação Direta Governador |
| | Coligação Indireta Presidente |
| Variáveis de Controle | Coligação Indireta Governador |
| | Número Efetivo de Partidos (NEP) – Executivo Municipal |
| | Número Efetivo de Partidos (NEP) – Legislativo Municipal |
| | População Total (Logaritmo Natural) |
| | População Jovem - % (< 15 anos de idade) |
| | População Idosa - % (> 60 anos de idade) |
| | PIB municipal per capita |

FONTE: O autor (2016)

Para avaliar os efeitos dos anos eleitorais sobre as variáveis explicadas, foram utilizadas duas variáveis: uma, para representar as eleições municipais (2004, 2008 e 2012), e outra para identificar as eleições federais e estaduais (2002, 2006 e 2010) –

ambas mensuradas por *dummies* que assumem valor 1 (um) quando ano eleitoral e 0 (zero) quando não.

O objetivo é determinar se os administradores locais tendem a mudar a execução orçamentária em anos eleitorais para aumentar o poder decisório e os gastos em políticas públicas; para mostrar mais competência ao eleitorado e, conseqüentemente, melhorar a avaliação de suas gestões (NORDHAUS, 1975; ROGOFF; SIBERT, 1988; ROGOFF, 1990; SCHUKNECHT, 1998; SHI; SVENSSON, 2006; COSSIO, 2001; BITTENCOURT, 2002; NAKAGUMA, 2006; ARVATE; AVELINO; LUCINDA, 2008; VEIGA; VEIGA, 2007; SAKURAI; GREMAUD, 2007; SAKURAI, 2009).

A segmentação dos pequenos municípios por ideologia partidária visa detectar possíveis diferenças em relação ao Espaço Político Discrecional e às políticas públicas desenvolvidas por meio da execução do orçamento público.

Espera-se verificar possíveis diferenças entre as três ideologias na seguinte direção: os governos municipais de esquerda apresentam estruturas de governo maiores e políticas públicas expansionistas na provisão de serviços públicos à população, culminando – no caso do recorte de municípios estudado – em maiores gastos com pessoal.

Por outro lado, os entes locais vinculados ao centro e à direita apresentam estruturas de governo menores e menos ativas por estarem mais preocupados com políticas de ajuste fiscal (COSSIO, 2001; BITTENCOURT, 2002; NAKAGUMA, 2006; SÁTYRO, 2008; RODRIGUES, 2007, 2010; SAKURAI; MENEZES-FILHO, 2008; SAKURAI, 2009; OLIVEIRA; CARVALHO, 2009; CAVALCANTE, 2012).

Nossa pesquisa baseia-se em Fernandes (1995), Coppedge (1997), Mainwaring, Power e Meneguello (2000), Power (2000), Rodrigues (2002) e Zucco Jr. (2011) para classificar os partidos políticos brasileiros nas ideologias partidárias de esquerda, centro e direita.

Com base nesses autores, PPB/PP, PTB, PSL, PST, PSC, PL/PR, PFL/DEM, PSDC, PTC, PSD, PRP e Prona são classificados como partidos de direita; PMDB, PSDB e PPS de centro; e PDT, PT, PMN, PSB, PV e PCdoB são classificados como de esquerda⁵¹.

⁵¹ Os partidos políticos classificados como de centro-esquerda ou de centro-direita pelos autores utilizados foram agrupados, para fins desta pesquisa, como de esquerda e de direita.

Com base nessas referências, não foi possível classificar ideologicamente cinco partidos, quais sejam: PRB, PTN, PRTB, PHS e PTdoB. Esse grupo totalizou 74 observações no período observado (2001 a 2012) e não foram incluídas nas análises.

As variáveis da ideologia partidária foram identificadas por duas variáveis *dummies* – uma para a ideologia de centro e outra para a de direita. Elas assumem valor 1 (um) quando os partidos políticos dos prefeitos municipais são classificados como de centro ou de direita e zero quando não. Com isso, os partidos políticos classificados ideologicamente como de esquerda receberam 0 (zero) e foram utilizados como referência nas análises.

Em relação ao alinhamento político dos prefeitos dos pequenos municípios com o Presidente da República, foram estabelecidas três variáveis *dummies* para representar essas relações: a primeira determina se o Prefeito e o Presidente pertenciam ao mesmo partido político (*relação partidária presidente*); a segunda define se o partido político do Presidente fez parte da coligação que elegeu o Prefeito (*coligação direta presidente*); e a terceira estabelece se pelo menos um dos partidos políticos da coligação do Presidente fez parte da coligação municipal que elegeu o Prefeito, excluído o partido do Presidente (*coligação indireta presidente*). As variáveis *dummies* assumem valor 1 (um) quando a condição é satisfeita e 0 (zero) quando não.

O mesmo procedimento foi empregado em relação à vinculação política dos pequenos municípios com o governo do respectivo Estado. A primeira variável *dummy* indica se o Prefeito e o Governador eram do mesmo partido político (*relação partidária governador*). A segunda estabelece se o partido político do Governador do Estado fez parte da coligação que elegeu o Prefeito (*coligação direta governador*). A terceira determina se pelo menos um dos partidos políticos da coligação do Governador fez parte da coligação municipal que elegeu o Prefeito, excluindo o partido do Governador (*coligação indireta governador*).

O esperado é que essas associações políticas contribuam para as finanças municipais, gerando um incremento das receitas, principalmente pela liberação de recursos de transferências voluntárias. Além disso, há expectativa de que, quando tais alinhamentos políticos se configuraram, os pequenos governos locais registraram aumentos em todas as variáveis explicadas, quando comparado aos pequenos municípios nos quais essas relações políticas não se concretizaram (ARRETCHE; RODDEN, 2004; FERREIRA; BURGARIN, 2007; VEIGA; VEIGA, 2007; ARVATE; AVELINO; LUCINDA, 2008; VIEIRA; ARVATE, 2008).

A competição política é o último aspecto avaliado neste estudo. As variáveis representativas da competição política nos pequenos municípios são: (i) Número Efetivo de Partidos (NEP)⁵² do Executivo Municipal e (ii) Número Efetivo de Partidos (NEP) do Legislativo Municipal. Assim, tem-se uma variável representando a competição no Poder Executivo e uma medida relacionada à competição no Poder Legislativo Municipal. Vale salientar que foram consideradas as eleições de 2000, 2004 e 2008.

O nível de competição política para os cargos eletivos influencia a destinação de recursos para determinadas áreas governamentais. Quanto maior o nível de competição para os cargos políticos, maiores são os incentivos para que os gastos públicos sejam dirigidos às políticas públicas que atendam ao maior número possível de cidadãos, ou seja, as políticas universais ou sociais seriam priorizadas em detrimento das políticas e/ou ações destinadas a grupos específicos (SÁTYRO, 2008; COELHO, 2010; TAROUÇO, 2012).

Além das variáveis explicativas, utiliza-se um conjunto de variáveis de controle, comumente empregadas em estudos com entes subnacionais.

Embora não estejam diretamente relacionadas com as hipóteses da pesquisa, essas variáveis podem influenciar positivamente (aumento) ou negativamente (diminuição) as variáveis explicadas. As variáveis de controle são as seguintes:

(i) População total (logaritmo natural): os estudos indicam que quanto maior a população, maiores as necessidades por serviços públicos. Consequentemente, menor a margem discricionária à disposição dos gestores dos pequenos municípios e maiores os gastos com as áreas estudadas e com investimentos públicos, por demandarem porções maiores de servidores e de bens públicos para suprir as necessidades da população local (PETTERSSON-LIDBOM, 2003; SAKURAI; GREMAUD, 2007; SAKURAI; MENEZES-FILHO, 2008; SAKURAI, 2009; CAVALCANTE, 2012);

(ii) População jovem: segue-se o pressuposto de que quanto maior a população jovem – nesta pesquisa, pessoas com menos de 15 anos – % em relação à população total – no

⁵² O Número Efetivo de Partidos (NEP, de agora em diante) foi desenvolvido por Laakso e Taagepera (1979), a partir de indicador proposto por Douglas Rae – baseado no índice de Herfindahl-Hirschman (H-H), e é utilizado na Economia para mensurar a dispersão/concentração de segmentos empresariais. O NEP é dado por $1 / \sum v_i^2$, em que v_i representa a proporção (%) de votos obtida individualmente pelos partidos na eleição. Assim, quanto maior o índice, maior a competição entre os partidos.

ambiente municipal, maiores os gastos com a área de educação em detrimento de outras áreas de atuação governamental. Ou seja, existiria a necessidade de as administrações públicas destinarem mais recursos para essa área visando suprir a maior demanda por serviços públicos decorrentes de maior contingente da população assistida (PETTERSSON-LIDBOM, 2003; SHI; SVENSSON, 2006; VEIGA; VEIGA, 2007; SAKURAI; GREMAUD, 2007; ARVATE; AVELINO; LUCINDA, 2008; SAKURAI; MENEZES-FILHO, 2008; SAKURAI, 2009; CAVALCANTE, 2012);

(iii) População idosa: a hipótese é de que quanto maior a população idosa (pessoas com mais de 60 anos – % em relação à população total) no ambiente local, maiores os gastos com a área de saúde em detrimento das outras áreas de atuação governamental. Ou seja, existiria a necessidade de as administrações públicas destinarem mais recursos para essa área, visando suprir a maior demanda por serviços públicos decorrente da maior quantidade de pessoas assistidas (PETTERSSON-LIDBOM, 2003; SHI; SVENSSON, 2006; VEIGA; VEIGA, 2007; SAKURAI; GREMAUD, 2007; ARVATE; AVELINO; LUCINDA, 2008; SAKURAI; MENEZES-FILHO, 2008; SAKURAI, 2009; CAVALCANTE, 2012);

(iv) PIB municipal per capita: espera-se que quanto maior a atividade econômica no ambiente local, melhores as condições de arrecadação. Com isso, maior o montante de recursos à disposição dos gestores dos pequenos entes locais para ser aplicado em políticas e gastos públicos (SHI; SVENSSON, 2006; SÁTYRO, 2008; SAKURAI, 2009; CAVALCANTE, 2012).

A relação específica entre cada uma das variáveis explicadas, independentes e de controle é apresentada separadamente nos capítulos 4, 5 e 6.

As variáveis da população jovem e idosa foram compostas a partir dos dados disponibilizados para os anos de 2000 e 2010 pelo PNUD (2013). Para os demais períodos, aplicou-se sobre tais dados a variação percentual – ano a ano – da população disponibilizada pelo IBGE nos censos demográficos, na contagem populacional e nas estimativas anuais.

Nossa pesquisa emprega os níveis de significância de 1%, 5% e 10%, normalmente utilizados nas pesquisas sobre os determinantes de políticas públicas que usam análises de dados em painel (SAKURAI; GREMAUD, 2007; ARVATE;

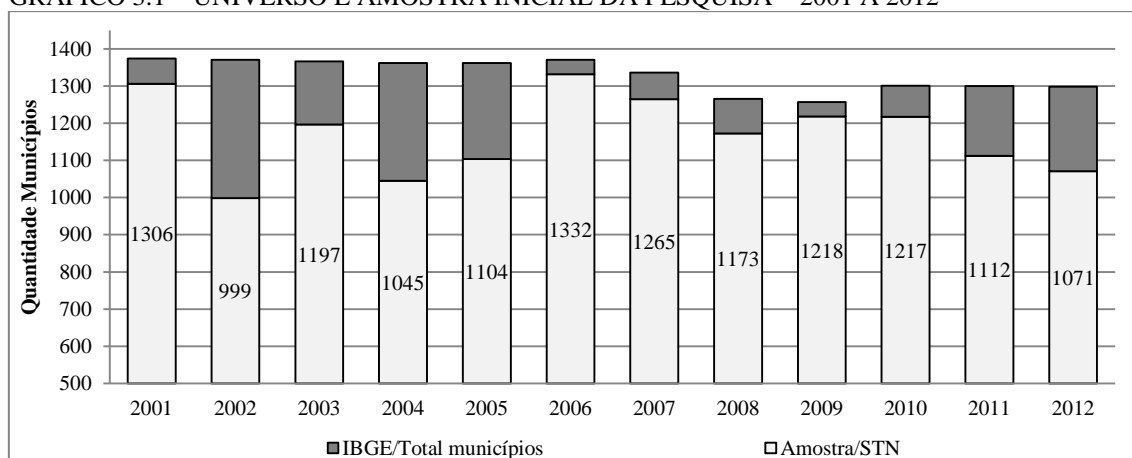
AVELINO; LUCINDA, 2008; SÁTYRO, 2008; SAKURAI, 2009; CAVALCANTE, 2012, 2013; REIS; SANTANA, 2015).

3.4 UNIVERSO, AMOSTRA E FONTES DOS DADOS DA PESQUISA

O universo da pesquisa são todos os municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes. O enquadramento dos municípios nessa faixa populacional seguiu os dados do censo e das estimativas populacionais divulgadas pelo IBGE para cada ano da série pesquisada.

A amostra constitui-se pelos municípios que disponibilizaram seus dados junto à base MF/STN/FINBRA, entre 2001 e 2012, totalizando 14.039 observações distribuídas entre os 12 anos analisados. A distribuição do universo e da amostra inicial da pesquisa ano a ano é apresentada a seguir, no Gráfico 3.1.

GRÁFICO 3.1 – UNIVERSO E AMOSTRA INICIAL DA PESQUISA – 2001 A 2012



FONTES: IBGE (2001 a 2012) e MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

A amostra inicial foi tratada com o objetivo de eliminar as observações extremas e possíveis *outliers*. O procedimento empregado foi inspeção gráfica, por meio do *box-plot*, com as variáveis explicadas e as independentes discretas.

Do Quadro 3.2, abaixo, consta a amostra analisada em cada uma das variáveis dependentes.

QUADRO 3.2 – AMOSTRA ANALISADA NA PESQUISA POR VARIÁVEL EXPLICADA

| EPD | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
|---------------------------|---------|-------|----------|---------|-------|--------------|
| Amostra Inicial | 14.039 | 889 | 2.414 | 4.299 | 4.936 | 1.501 |
| (-) Observações retiradas | (2.126) | (191) | (343) | (599) | (755) | (238) |
| Amostra Analisada | 11.913 | 698 | 2.071 | 3.700 | 4.181 | 1.263 |

| DFG Admin./Planej. | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
|---------------------------|---------|-------|----------|---------|-------|--------------|
| Amostra Inicial | 14.039 | 889 | 2.414 | 4.299 | 4.936 | 1.501 |
| (-) Observações retiradas | (2.316) | (207) | (439) | (594) | (792) | (284) |
| Amostra Analisada | 11.723 | 682 | 1.975 | 3.705 | 4.144 | 1.217 |

| DFG Educação | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
|---------------------------|---------|-------|----------|---------|-------|--------------|
| Amostra Inicial | 14.039 | 889 | 2.414 | 4.299 | 4.936 | 1.501 |
| (-) Observações retiradas | (2.135) | (200) | (371) | (607) | (709) | (248) |
| Amostra Analisada | 11.904 | 689 | 2.043 | 3.692 | 4.227 | 1.253 |

| Investimentos | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
|---------------------------|---------|-------|----------|---------|-------|--------------|
| Amostra Inicial | 14.039 | 889 | 2.414 | 4.299 | 4.936 | 1.501 |
| (-) Observações retiradas | (2.261) | (199) | (394) | (571) | (793) | (304) |
| Amostra Analisada | 11.778 | 690 | 2.020 | 3.728 | 4.143 | 1.197 |

FONTE: O autor (2016)

Os dados foram coletados junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e sua base de dados Finanças do Brasil (FINBRA), ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE), ao Atlas de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas (PNUD) e à base de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEADATA).

3.5 PRESSUPOSTOS ESTATÍSTICOS

Os pressupostos estatísticos abordados referem-se à distribuição normal ou normalidade dos dados, à autocorrelação residual, à homocedasticidade e à multicolinearidade das amostras pesquisadas.

A normalidade dos dados diz respeito ao grau em que a distribuição dos dados da amostra corresponde a uma distribuição normal (HAIR, JR *et al.*, 2005, p. 51). Corrar, Paulo e Dias Filho (2007, p. 152) destacam que o conjunto dos resíduos produzidos em todo o intervalo das observações deve apresentar distribuição normal (normalidade dos resíduos), indicando assim que os casos amostrados se dispõem normalmente em toda a extensão da população.

Segundo Webster (2006, p. 146), o “teorema do limite central afirma que para qualquer população, quando n cresce, a distribuição das médias amostrais aproxima-se de uma distribuição normal com média $\bar{X} = \mu$ e erro padrão $\sigma_{\bar{X}} = \sigma \sqrt{n}$ ”. Ainda de acordo com Webster (2006, p. 146), a “regra prática é que se n for pelo menos 30, o teorema do limite central assegura que a média amostral distribui-se segundo uma normal mesmo que a população não seja normalmente distribuída”. Corrar, Paulo e Dias Filho (2007, p. 211) asseguram que “[...] a assertiva de normalidade dos resíduos apenas será estrita para pequenas amostras ($n \approx < 100$), pode-se assumir a premissa de normalidade da distribuição dos resíduos, com base no Teorema do Limite Central (TLC).”

Neste trabalho, o pressuposto da distribuição normal é presumido com base no Teorema do Limite Central, visto que a amostra analisada (n) em todas as análises é muito superior a 30 (trinta) observações, conforme apresentado anteriormente, no Quadro 2.1.

A ausência da autocorrelação residual indica que “[...] os resíduos são independentes entre si e só se observa o efeito de X sobre Y , ou seja, não existe autocorrelação residual” (CORRAR; PAULO; DIAS FILHO, 2007, p. 154).

As análises iniciais da pesquisa revelaram a presença de autocorrelação residual.

Segundo Gujarati e Porter (2011, p. 452), a ação corretiva para a autocorrelação, devido ao fato de que os erros não são observáveis, implica que eles sejam gerados por algum mecanismo. “O mecanismo pressuposto em geral é o esquema autoregressivo de primeira ordem de Markov, que supõe que o termo de erro no período de tempo corrente seja linearmente relacionado ao termo de erro no período de tempo anterior [...]” (GUJARATI; PORTER, 2011, p. 452).

Para tratar a autocorrelação, empregou-se o processo autoregressivo de primeira ordem (AR1), que assume a existência e corrige a autocorrelação residual mediante a inclusão como variável explicativa da dependente defasada (Y_{it-1})⁵³. As regressões foram realizadas no Stata 11, com a opção *Adjusted Autocorrelation*. Com isso, os modelos analisados seguem a formalização da Equação 3:

⁵³ O Stata considera a variável dependente defasada (Y_{it-1}) para gerar as regressões, porém, não calcula as estatísticas (coeficiente, erro padrão, estatística t e significância).

$$\begin{aligned}
Y_{it} = & \beta_{0it} + \beta_1(Dummy_Ano \text{ Eleição Federal/Estadual}_{it}) + \beta_2(Dummy_Ano \text{ Eleição Municipal}_{it}) + \\
& \beta_3(Dummy_Ideologia \text{ de Centro}_{it}) + \beta_4(Dummy_Ideologia \text{ de Direita}_{it}) + \beta_5(Dummy_Relação \\
& \text{Partidária Presidente}) + \beta_6(Dummy_Coligação \text{ Direta Presidente}_{it}) + \beta_7(Dummy_Coligação \\
& \text{Indireta Presidente}_{it}) + \beta_8(Dummy_Relação \text{ Partidária Governador}_{it}) + \beta_9(Dummy_Coligação \\
& \text{Direta Governador}_{it}) + \beta_{10}(Dummy_Coligação \text{ Indireta Governador}_{it}) + \beta_{11}(NEP \text{ Executivo} \\
& \text{Municipal}_{it}) + \beta_{12}(NEP \text{ Legislativo Municipal}_{it}) + \beta_{13}(\text{População Total} - \text{Logaritmo Natural}_{it}) \\
& + \beta_{14}(\text{População Jovem-\%}_{it}) + \beta_{15}(\text{População Idosa-\%}_{it}) + \beta_{16}(\text{PIB Municipal per capita}_{it}) + \\
& \alpha_i + \mu_{it}
\end{aligned} \tag{3}$$

Onde:

Y = variável dependente

β = parâmetro associado ao i-ésimo município no t-ésimo ano ou ao intercepto

α = efeito não observado de cada município

μ = termo de erro

i = representa os municípios

t = representa os anos

A homocedasticidade dos resíduos, segundo Hair Jr. *et al.* (2005), verifica se a variância dos resíduos mantém-se constante ao longo dos valores das variáveis independentes. Nessa avaliação, foi usado exame gráfico dos resíduos padronizados versus os valores dependentes previstos para determinar se os resíduos são homocedásticos ou heterocedásticos.

Os gráficos, que constam dos apêndices dos respectivos capítulos, indicaram que os resíduos das regressões são homocedásticos porque os resíduos padronizados (eixo vertical) apresentaram comportamento aleatório em relação aos valores previstos das variáveis explicadas (eixo horizontal). Com isso, pode-se afirmar que a variância dos resíduos das variáveis dependentes é constante para todas as observações referentes ao conjunto de valores das variáveis independentes incluídas nas análises.

A multicolinearidade ocorre “[...] quando uma das variáveis independentes é linearmente relacionada a uma ou mais variáveis independentes” (WEBSTER, 2006, p. 387).

Para Corrar, Paulo e Dias Filho (2007, p. 156), a multicolinearidade está presente quando duas ou mais variáveis independentes são altamente correlacionadas, levando a dificuldades na separação dos efeitos de cada uma delas sozinha sobre a variável dependente, dando informações similares para explicá-la e prevê-la.

Para testar a suposição quanto à ausência de multicolinearidade nos modelos estimados, foi utilizada a estatística VIF (*Variance Inflation Factor*). Segundo Hair Jr. *et al.* (2005), quando o valor do VIF estiver abaixo de 10 (dez) indica multicolinearidade aceitável.

O procedimento empregado foi especificar uma regressão pelo método POLS (*Pooled Ordinary Least Squared*) e calcular a estatística VIF. Os resultados evidenciaram a ausência de multicolinearidade, visto que o VIF, de todas as variáveis independentes nos modelos estimados, ficou abaixo de 10 (dez). As tabelas com os resultados encontram-se nos apêndices dos respectivos capítulos.

4 PROCESSO DECISÓRIO E OS PEQUENOS MUNICÍPIOS

4.1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa parte do pressuposto de que, mesmo diante das restrições legais, orçamentárias e financeiras que influenciam o processo decisório nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes, existe espaço mensurável – denominado aqui de Espaço Político Discricionário (EPD, doravante) – por meio do qual os gestores municipais exercem escolhas e exprimem as preferências.

Dessa forma, o objetivo central deste capítulo é apresentar e discutir o constructo do EPD com a finalidade de caracterizar quais os aspectos políticos que contribuem para a sua formação, ou a restringem, com base na metodologia e nas variáveis explicativas definidas.

As análises foram desenvolvidas primeiro com a totalidade dos pequenos municípios – o que propiciou o exame geral dos determinantes do EPD nacionalmente. Depois, os entes locais foram analisados por região, com a finalidade de caracterizar diferenças e semelhanças nas explicações do EPD e se esses efeitos se alteram quando os pequenos municípios são segmentados nas regiões.

4.2 PROCESSO DECISÓRIO ORÇAMENTÁRIO E O ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO (EPD)

A execução das políticas públicas – tanto na esfera municipal como na estadual e na federal – necessita de planejamento orçamentário prévio e de aprovação legal. O primeiro envolve a elaboração de três instrumentos de planejamento, a saber: o Plano Plurianual (PPA, daqui por diante), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO, doravante) e a Lei Orçamentária Anual (LOA, adiante), elaborados pelo Poder Executivo e aprovados pelo Legislativo.

O PPA contém diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capitais e para outras despesas que delas decorram, bem como para as despesas relativas aos programas de duração continuada. O PPA tem duração de quatro

anos e configura-se como planejamento de médio prazo nas entidades públicas (GERIGK *et al.*, 2007).

A LDO compreende as metas e as prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente e estabelece o que será contemplado no orçamento público anual. As diretrizes da LDO são anuais e têm por base o planejamento de médio prazo, o PPA (GERIGK *et al.*, 2007).

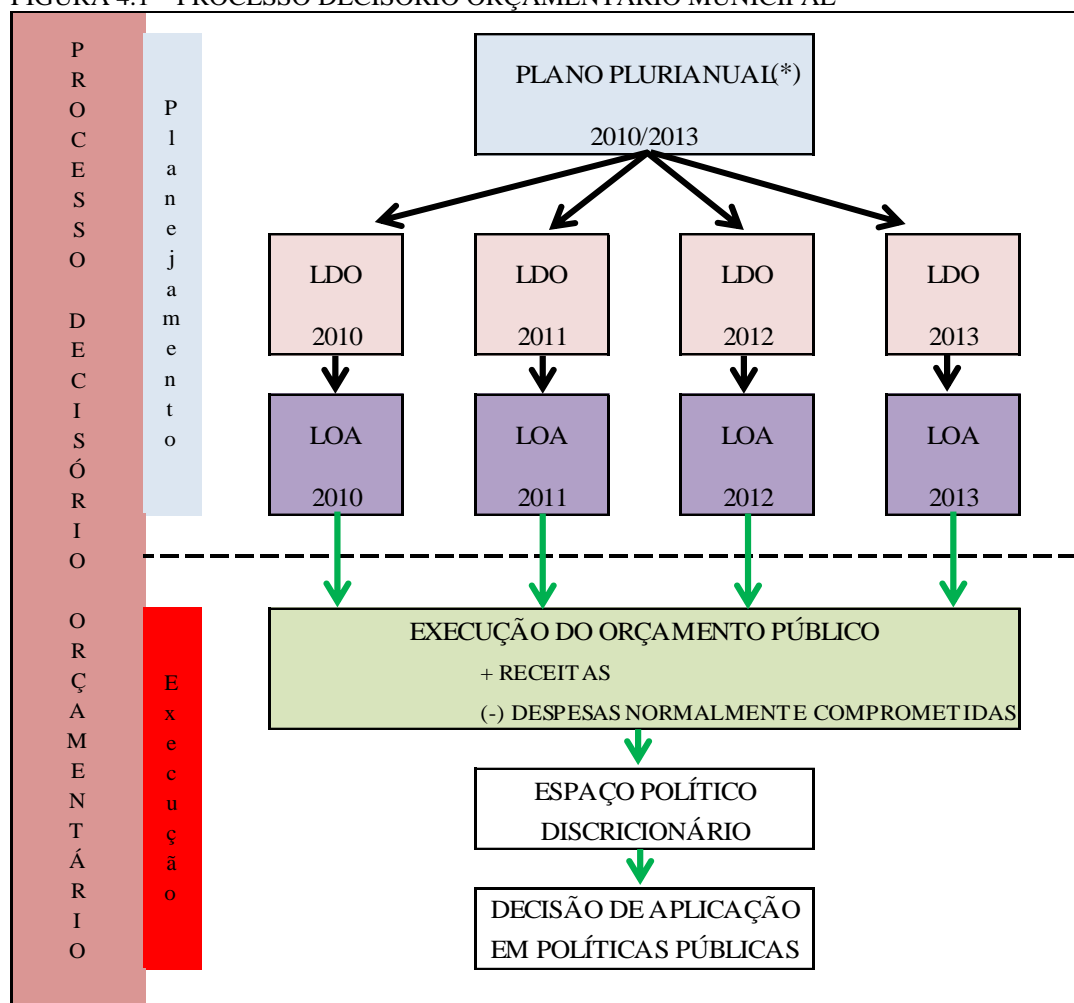
Por fim, para que a administração pública materialize os objetivos e metas, é preciso aprovar a LOA. Conhecida como orçamento público, a LOA contém as metas físicas e financeiras que o ente público pretende realizar no decorrer do exercício financeiro a que se refere a fim de atender as prioridades estabelecidas na LDO. O orçamento público anual contempla os programas do governo e respectivas ações, devidamente custeadas, bem como o montante de receitas que farão frente às despesas nele consignadas. O orçamento público é o instrumento que prevê a execução das metas e dos objetivos da administração pública para determinado exercício e é por seu intermédio que o planejamento se concretiza e as políticas públicas são efetivadas (GERIGK *et al.*, 2007).

O processo decisório orçamentário nos municípios engloba duas etapas. A primeira trata de decisões que envolvem elaboração e aprovação do planejamento orçamentário municipal. A segunda vincula-se à execução dos orçamentos públicos aprovados, decisões de execução, conforme representado na Figura 4.1, mais abaixo.

Para Cavalcante (2012), as políticas públicas são consequências do processo de tomada de decisão de um indivíduo ou de um grupo que, em algum momento, pode se tornar ação governamental. Dessa forma, é razoável supor que quem decide sobre as políticas públicas, como os prefeitos, responde a incentivos e constrangimentos, inclusive políticos, que influenciam as alternativas na tomada de decisão.

Os instrumentos de planejamento – PPA, LDO e LOA – são previsões sobre o que as administrações públicas desejam realizar em determinado período. Porém, as políticas públicas deles derivadas somente são concretizadas mediante a execução do orçamento público. É por meio dele que os entes públicos arrecadam as receitas previstas e decidem a aplicação. É nessa etapa que as decisões envolvendo a aplicação ou não dos recursos em determinadas áreas e/ou políticas acontecem, caracterizando o momento em que o gestor municipal pode exercer a discricionariedade em relação à destinação dos recursos públicos disponíveis.

FIGURA 4.1 – PROCESSO DECISÓRIO ORÇAMENTÁRIO MUNICIPAL



FONTE: O autor (2016)

(*) Baseado no mandato municipal de 2009 a 2012.

Assume-se que, mesmo diante das inúmeras restrições orçamentárias, financeiras, estruturais e políticas a que estão sujeitos os pequenos municípios, os gestores municipais exercem influência no processo de alocação e destinação dos recursos públicos de que são responsáveis. Ou seja, existe um espaço discricionário mensurável, por meio do qual convicções, crenças, valores e compromissos dos gestores municipais podem ser expressos.

Esse espaço possibilita que escolhas sejam efetivadas, permitindo com isso diferenciações de conduta e de características entre as inúmeras gestões municipais em todo o país. Para Arretche (2012, p. 198), essa diferenciação decorre das prioridades municipais de gasto, mesmo para as políticas reguladas. Isso significa que a autonomia dos governos locais para tomar decisões sobre as políticas opera no sentido da variação nos patamares dos gastos.

Segundo Arretche (2010), mesmo diante da forte regulação enfrentada pelos municípios, em especial a da União, os governos locais têm certa autonomia política que lhes permite discordar. Como resultado, mesmo na presença da regulação federal, ainda há espaço para decisões por parte dos governos locais – derivadas quer da autonomia política, quer da autoridade desses governos sobre a execução de políticas públicas. Cavalcante (2012) argumenta no mesmo sentido, enfatizando que os governos locais no Brasil gozam de certa discricionariedade na execução orçamentária.

A mensuração do EPD define-se pelo resultado da diferença entre o total das receitas correntes do município menos os valores das deduções legais das receitas correntes, das despesas com pessoal e encargos sociais, das despesas com juros e amortizações decorrentes do endividamento público e das obrigações tributárias e fiscais, conforme especificado na Equação 3:

$$EPD_{it} = RC_{it} - (DRC_{it} + DP_{it} + DJA_{it} + OTF_{it}) \quad (3)$$

Onde:

| | | |
|----------|---|--|
| EPD | = | Espaço Político Discricionário |
| RC | = | Receitas correntes municipais |
| DRC | = | Deduções das receitas correntes municipais |
| DP | = | Despesas com pessoal e encargos sociais |
| DJA | = | Despesas com juros e amortizações do endividamento público |
| OTF | = | Despesas com as obrigações tributárias e fiscais |
| <i>i</i> | = | Município |
| <i>t</i> | = | Anos |

Assume-se que retirando das receitas correntes orçamentárias os valores que, em condições de normalidade, as administrações municipais obrigatoriamente executam ou cumprem tem-se um montante de recursos sobre o qual os administradores públicos locais impõem as próprias características de gerenciamento, imprimindo identidade à gestão mediante as escolhas envolvendo *onde*, *quando* e *como* aplicar os recursos disponíveis.

Assim, parte-se do pressuposto de que existe espaço, mesmo em relação aos recursos vinculados, para que os gestores municipais exerçam a respectiva capacidade decisória no sentido de definir:

(i) *Onde* aplicar: a escolha do elemento da despesa pública ao qual serão destinados os recursos disponíveis, isto é, materiais, insumos, serviços, repasses, novos equipamentos, veículos, obras etc., excluindo os usados na mensuração do EPD;

(ii) *Quando* aplicar: o momento em que os recursos disponíveis serão aplicados, tendo o gestor municipal, assim, a liberdade de definir o período mais apropriado para utilizar os recursos disponíveis ou até mesmo não os aplicar;

(iii) *Como* aplicar: o meio de execução da decisão de utilizar os recursos disponíveis; se pela própria administração municipal ou pela contratação de empresas ou entidades que possam realizar o desejado.

A mensuração do EPD tem por base a receita corrente municipal. Essas receitas podem ser utilizadas tanto para custear despesas correntes como as despesas de capital – diferentemente das receitas de capital, que somente podem ser aplicadas em despesas de capital.

Há diversas formas de efetivar as despesas públicas municipais e, consequentemente, de realizar os serviços públicos. As decorrentes dos gastos com pessoal, dos serviços da dívida pública (juros e amortizações), das obrigações tributárias e das deduções obrigatórias sobre as receitas correntes são as que, dentro da normalidade esperada, são efetivadas compulsoriamente a cada mês.

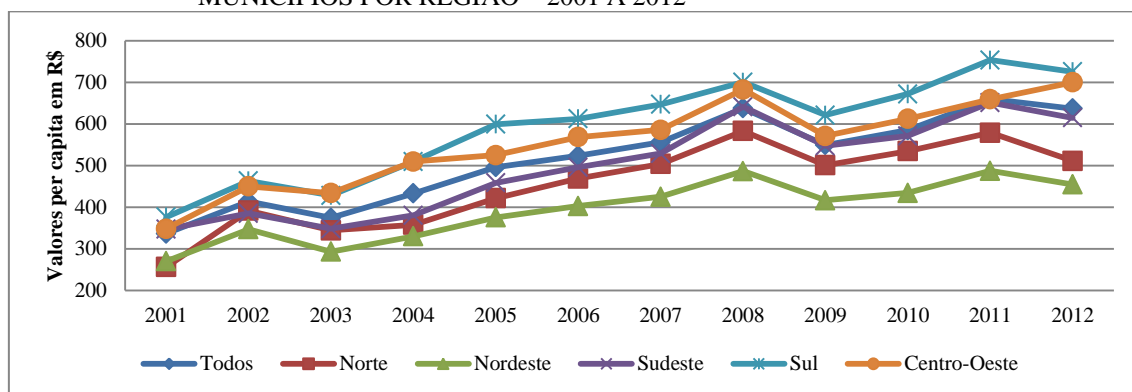
Quanto às aplicações mínimas na área de educação e saúde, defende-se que – assim como as despesas com pessoal, com juros e amortizações das dívidas – elas estão vinculadas às respectivas áreas e foram excluídas na mensuração do EPD. As demais formas de despesas com destinação obrigatória dependem de escolhas exercidas pelos gestores municipais no sentido de definir *onde*, *quando* e *como* aplicar tais recursos.

A mesma interpretação é dada às receitas de transferências voluntárias: mesmo contando com objeto definido, o gestor pode influenciar o momento e a forma de sua execução.

4.3 O ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – ASPECTOS GERAIS

Nesta seção, são apresentadas análises descritivas do EPD dos pequenos municípios. Diante dos valores do Gráfico 4.1, a seguir, observa-se que o EPD per capita médio evoluiu constantemente de 2001 a 2012. As médias das regiões Sul e Centro-Oeste foram as maiores entre as regiões. As da região Sudeste seguiram a média geral e os pequenos municípios das regiões Norte e Nordeste foram os que apresentaram as menores médias per capita na série analisada.

GRÁFICO 4.1 – ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO MÉDIO PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Verifica-se que, entre 2002 e 2008, as médias em todas as regiões elevaram-se acima da trajetória que vinham registrando em anos anteriores. No ano de 2009, o EPD registrou redução em relação aos valores de 2008 em todas as regiões, devido aos efeitos da crise financeira internacional – voltando a se elevar em 2010 e 2011, quando os patamares de 2008 voltaram a ser contabilizados. Entretanto, em 2012, as médias regionais, com exceção do Centro-Oeste, diminuíram em relação ao ano anterior.

Um aspecto interessante é que, na maioria dos anos de eleições municipais, o EPD apresentou aumento em relação aos anos anteriores. O ano de 2012 foi o único em que esse fato não foi observado, exceto a região Centro-Oeste, já mencionada.

Com isso, pode-se argumentar que os gestores municipais estariam propensos a aumentar o respectivo espaço de discricionariedade em períodos eleitorais, mantendo as despesas de caráter obrigatório sob controle e/ou abaixo dos níveis de crescimento das receitas para que, dessa forma, a economia financeira gerada pudesse ser aplicada em gastos entendidos como mais prioritários ou necessários em anos de eleições, a fim de melhorar as chances de reeleição ou de eleição dos sucessores.

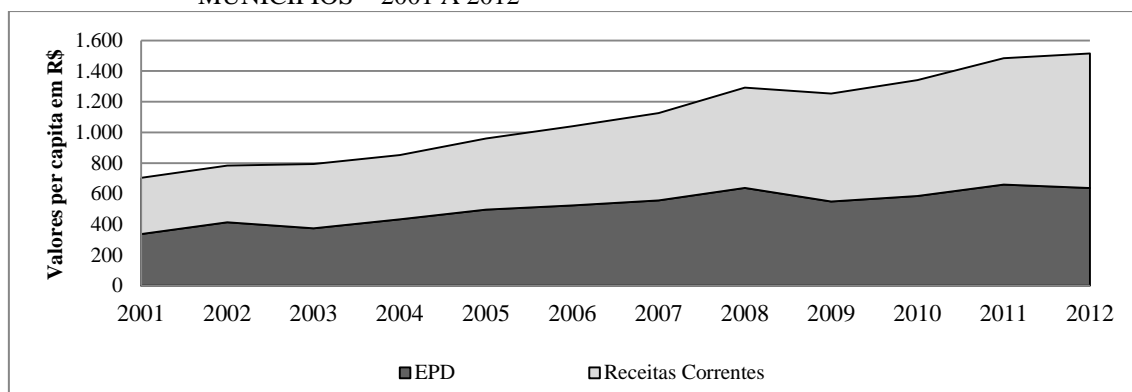
A média per capita do EPD de todos os pequenos municípios passou de R\$ 336, em 2001, para R\$ 637 em 2012, alta de 89,6%. Na região Norte, o acréscimo foi de 99,6%, passando de R\$ 256 a R\$ 511. No Nordeste, passou-se de R\$ 270 a R\$ 454 – aumento de 68,1%.

No Sudeste, os valores foram de R\$ 347, em 1999, e R\$ 614 em 2012, uma expansão de 77%. No Sul, o incremento foi de 92,8%, passando de R\$ 376 a R\$ 725. No Centro-Oeste, passou-se de R\$ 348 a R\$ 700, elevação de 101,1%.

O Gráfico 4.2, adiante, mostra os valores per capita do EPD e das receitas correntes municipais visando dimensionar o espaço discricionário em relação a tais ingressos.

Durante a série analisada, o EPD manteve certa estabilidade em relação às receitas correntes municipais de 2001 a 2006. Após, o espaço perdeu representatividade em relação a tais receitas, principalmente nos anos finais da série. Assim, o aumento do EPD não acompanhou os aumentos registrados nas receitas municipais correntes.

GRÁFICO 4.2 – MÉDIAS PER CAPITA DO EPD E DAS RECEITAS CORRENTES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

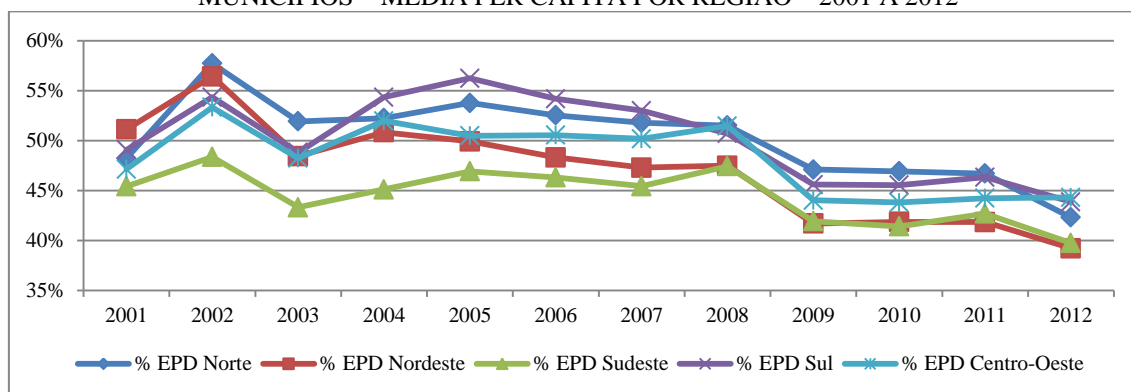
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Exemplificando esse fato, em 2002, o EPD representou 53% das receitas correntes; em 2005, foram 52%; e 51% em 2004. Entretanto, em 2008, passou a 49%, 44%, entre 2009 e 2011, e 42% em 2012. Enquanto as receitas correntes registram aumento médio per capita em torno de 58%, de 2005 a 2012, o EPD cresceu pouco mais de 28%.

O EPD à disposição dos gestores municipais, a partir de 2006, acomodou-se em patamares mais baixos do que os registrados na primeira metade da série, quando comparado com o total das receitas correntes. Uma explicação para esse fato poderia ser o aumento das despesas com pessoal e encargos sociais – de 2001 a 2005, essas despesas cresceram 31,4% e 79,8% entre 2005 e 2012. Entretanto, poder-se-ia argumentar que os gastos com pessoal foram discricionariamente aumentados pelos prefeitos municipais.

O padrão apresentado pelo EPD entre as regiões em percentuais das receitas correntes municipais, levando em consideração as médias anuais per capita é evidenciado na sequência, no Gráfico 4.3.

GRÁFICO 4.3 – PORCENTUAL DO EPD SOBRE AS RECEITAS CORRENTES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – MÉDIA PER CAPITA POR REGIÃO – 2001 A 2012



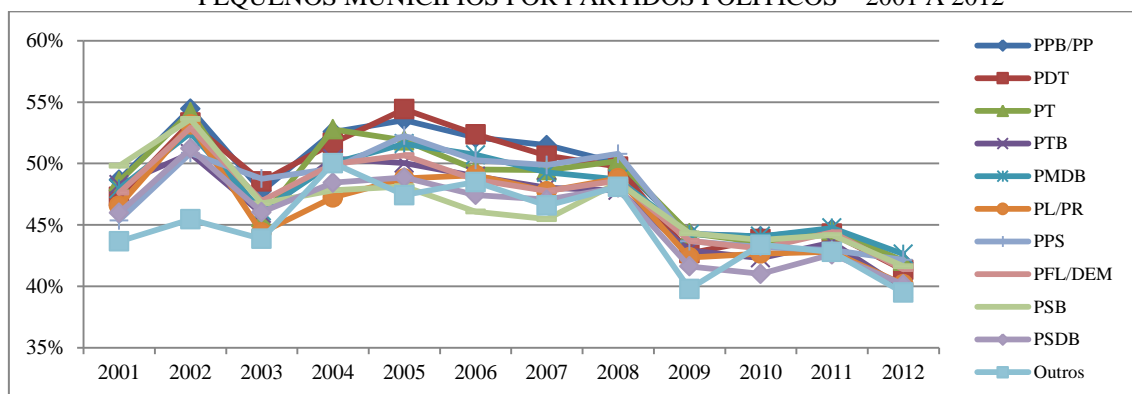
FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Os pequenos municípios da região Sudeste foram os que apresentaram os menores percentuais do EPD em relação às receitas correntes durante quase todos os anos analisados. Os do Nordeste – que no início da série registravam os maiores percentuais entre as cinco regiões –, a partir de 2005, passaram a diminuir os respectivos patamares até o final da série, apresentando quase os mesmos percentuais que os pequenos municípios da região Sudeste entre 2008 e 2012.

Os entes locais da região Norte mostraram a maior proporção de EPD em relação às receitas correntes entre 2002 e 2003, mantendo o percentual médio acima de 50% até 2008, depois seguiram a tendência de retração das demais regiões. No, Sul os percentuais médios atingiram os maiores patamares entre 2004 e 2008 – acima de 53%. Porém, assim como as demais regiões, a partir de 2009, a proporção manteve-se próxima a 45% das receitas correntes municipais. No Centro-Oeste, os percentuais ficaram acima de 50% entre 2004 e 2008 e abaixo de 45% a partir de 2009. Todos os pequenos municípios, independentemente de região, registraram queda acentuada do EPD em relação às receitas correntes tanto em 2003 como em 2009 – evidenciando claramente os efeitos das transferências constitucionais sobre as receitas correntes locais.

Para melhor observarmos a variação do Espaço entre os partidos políticos que administraram os pequenos municípios, o Gráfico 4.4 mostra os percentuais médios anuais do EPD em relações às receitas correntes municipais.

GRÁFICO 4.4 – PORCENTUAL MÉDIO DO EPD SOBRE AS RECEITAS CORRENTES DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR PARTIDOS POLÍTICOS – 2001 A 2012



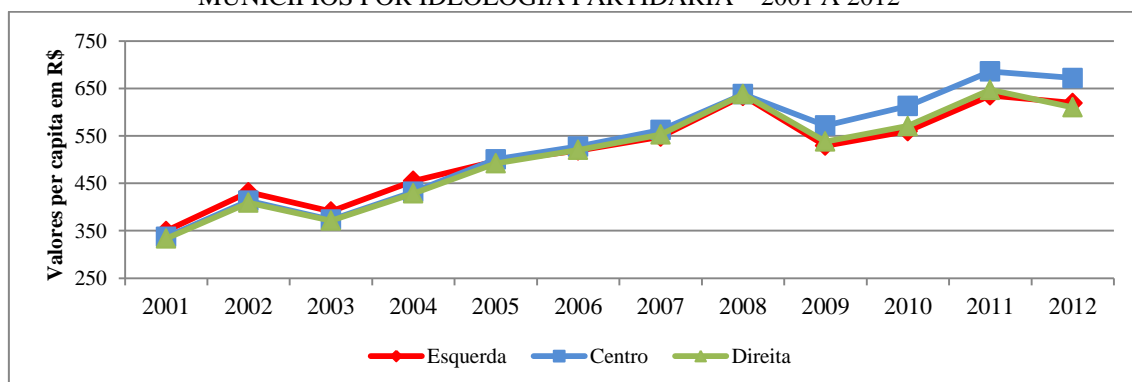
FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Os percentuais médios do EPD no que tange às receitas correntes entre os partidos políticos⁵⁴ que governaram os pequenos municípios registraram, de maneira geral, de 2001 a 2003 e de 2008 a 2012, coeficientes mais homogêneos entre si. Porém, entre 2004 e 2007 os percentuais médios foram mais dispersos, não apresentando os padrões evidenciados no início e no final da série analisada.

Destaca-se, ainda, o ano de 2002, que apresentou as médias relativas mais elevadas. Além dele, destacam-se os quatro últimos anos, nos quais o patamar alterou-se registrando-se os menores valores da série, entre 40% e 45%.

Para analisar o EPD por blocos ideológicos, os partidos políticos foram alocados nos grupos ideológicos esquerda, direita e centro, seguindo os critérios apresentados no capítulo metodológico. O Gráfico 4.5, abaixo, mostra as médias per capita do EPD por blocos ideológicos.

GRÁFICO 4.5 – ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO MÉDIO PER CAPITA DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR IDEOLOGIA PARTIDÁRIA – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

⁵⁴ Foram destacados os partidos políticos mais representativos entre os pequenos municípios. Os demais foram agrupados sob a denominação “Outros”. Para maiores detalhes, consultar a Tabela 1.10.

Entre 2001 e 2008, o EPD médio per capita, registrado pelas três ideologias partidárias empregadas nesta pesquisa, mostrou-se bastante similar. A partir de 2009, os de centro passaram a apresentar valores pouco maiores do que os de esquerda e os de direita.

Entre 2001 e 2012, o EPD per capita médio dos municípios governados por partidos de esquerda foi de R\$ 349 a R\$ 619 – alta de 77,36%. Os de centro registraram R\$ 337 e R\$ 672, nessa ordem – acréscimo de 99,41%. Os de direita computaram aumento de 83,18% evoluindo de R\$ 333 para R\$ 610.

Com isso, as diferenças registradas pelos três blocos ideológicos em relação às médias do EPD per capita não são significativas. Quando aglutinados nos principais blocos ideológicos, os partidos políticos que administraram os pequenos municípios comportaram-se de modo muito semelhante.

A análise descritiva do EPD dos pequenos municípios evidenciou crescimento contínuo, com destaque às médias per capita registradas entre 2002 e 2008, ainda que os municípios das regiões Norte e Nordeste tenham apresentado médias abaixo das demais regiões. Entretanto, os menores percentuais em relação às receitas correntes de toda a série foram dos pequenos municípios da região Sudeste, juntando-se os da região Nordeste a partir de 2009.

Os partidos que administraram os pequenos municípios nesse período revelaram EPD com comportamento semelhante nas análises gerais e evidenciaram que o percentual do Espaço sobre as receitas correntes mudou de patamar a partir de 2008 – ficando abaixo de 45%.

Esses efeitos podem refletir o impacto da crise financeira de 2008 sobre as receitas municipais e, também, a estrutura de gastos assumida em anos anteriores – como as despesas com pessoal. Indicaram ainda que a segmentação por blocos ideológicos não apresentou grandes diferenças em relação ao cômputo do EPD nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes.

4.4 DETERMINANTES POLÍTICOS DO ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO (EPD)

Nesta seção, objetiva-se identificar as variáveis políticas que contribuem para a formação ou para o constrangimento do Espaço Político Discricionário e, também,

verificar em que extensão esses impactos ocorreram nos municípios brasileiros com até 5 mil habitantes no período de 2001 a 2012. Com isso, caracteriza-se os aspectos políticos dos pequenos municípios.

Para tanto, primeiro é apresentada a relação esperada entre a variável dependente e as explicativas. A seguir, os resultados das estimativas, a discussão e o teste das hipóteses.

4.4.1 Variáveis e a relação esperada

A variável dependente é o Espaço Político Discrecional (EPD). As variáveis explicativas e as de controle, a relação esperada entre elas e o EPD constam do Quadro 4.1, adiante.

Para avaliar os efeitos dos anos eleitorais sobre o EPD, foram utilizadas duas variáveis. Uma, para representar as eleições municipais (2004, 2008 e 2012) e, outra, para identificar as eleições federais/estaduais (2002, 2006 e 2010) – ambas mensuradas por *dummies*. Espera-se que, nesses períodos, as receitas municipais aumentem e as despesas fixas ou obrigatórias elevem-se abaixo do incremento da arrecadação, contribuindo para que o EPD cresça em tais períodos e majorando, com isso, o poder discrecional dos prefeitos municipais.

QUADRO 4.1 – MATRIZ COM VARIÁVEIS EXPLICATIVAS, VARIÁVEIS DE CONTROLE E A RELAÇÃO ESPERADA COM O EPD

| Variáveis | | Relação esperada com o EPD |
|----------------------------------|--|----------------------------|
| Variáveis Explicativas Políticas | Ano Eleição Federal | (+) |
| | Ano Eleição Municipal | (+) |
| | Ideologia Partidária – Centro | (+) |
| | Ideologia Partidária – Direita | (+) |
| | Relação Partidária Presidente | (+) |
| | Relação Partidária Governador | (+) |
| | Coligação Direta Presidente | (+) |
| | Coligação Direta Governador | (+) |
| | Coligação Indireta Presidente | (+) |
| | Coligação Indireta Governador | (+) |
| Variáveis de Controle | Número Efetivo de Partidos (NEP) – Executivo Municipal | (-) |
| | Número Efetivo de Partidos (NEP) – Legislativo Municipal | (-) |
| | População Total (Logaritmo Natural) | (-) |
| | População Jovem – % (< 15 anos de idade) | (-) |
| | População Idosa – % (> 60 anos de idade) | (-) |
| | PIB municipal per capita | (+) |

FONTE: O autor (2016)

A finalidade é determinar se o EPD à disposição dos gestores é influenciado pelos períodos eleitorais. Mais especificamente, se os administradores locais tenderiam a mudar a execução orçamentária em anos eleitorais para aumentar a respectiva margem discricionária de alocação dos gastos públicos. Eles teriam, dessa forma, maior capacidade de destinar os recursos públicos disponíveis em ações consideradas essenciais pela população, mostrando maior competência e, conseqüentemente, melhorando a avaliação das próprias gestões junto do eleitorado.

Espera-se que os governos municipais de esquerda, utilizados como referência nas análises, apresentem relação negativa com o EPD, haja vista as concepções ideológicas que têm contemplarem estruturas de governos maiores e políticas públicas expansionistas na provisão de serviços públicos à população, culminando, no caso do recorte de municípios estudados, em maiores gastos com pessoal.

Por outro lado, os entes locais vinculados às ideologias de centro e de direita apresentariam maiores espaços discricionários (sinal positivo), quando comparados com os governos de esquerda, por defenderem estruturas de governo menores e menos ativas e por estarem mais preocupados com políticas de ajuste fiscal.

No que se refere ao alinhamento político dos prefeitos dos pequenos municípios com o Presidente da República, foram estabelecidas três variáveis para representar essa relação. A primeira determina se o Prefeito e o Presidente eram do mesmo partido político (*relação partidária presidente*). A segunda define se o partido político do Presidente fez parte da coligação que elegeu o Prefeito (*coligação direta presidente*). A terceira estabelece se pelo menos um dos partidos políticos da coligação do Presidente esteve presente na coligação municipal que elegeu o Prefeito, excluído o partido do Presidente (*coligação indireta presidente*).

Procedimento semelhante foi empregado em relação ao alinhamento dos governos dos pequenos municípios com os do respectivo Estado. A primeira variável indica se o Prefeito e o Governador eram do mesmo partido político (*relação partidária governador*). A segunda estabelece se o partido político do Governador do Estado fez parte da coligação que elegeu o Prefeito (*coligação direta governador*). A terceira determina se pelo menos um dos partidos políticos da coligação do Governador fez parte da coligação municipal que elegeu o Prefeito, excluído o partido do Governador (*coligação indireta governador*).

Supondo que esses vínculos políticos contribuam para incrementar as receitas municipais, principalmente pela liberação de recursos de transferências voluntárias, a

expectativa é que, quando configurados tais alinhamentos políticos, os governos locais que estejam nessa condição registrem aumento no EPD quando comparados com aqueles em que essas relações políticas não ocorreram.

Quanto às variáveis representativas da competição política nos pequenos municípios, Número Efetivo de Partidos (NEP) do Executivo Municipal e o Número Efetivo de Partidos (NEP) do Legislativo Municipal espera-se que quanto maior o nível de competição para os cargos políticos, maiores os incentivos para que os gastos públicos sejam dirigidos às políticas públicas que atendam ao maior número possível de cidadãos. Em outras palavras, que as políticas universais ou sociais sejam priorizadas em detrimento das políticas que atendem a grupos específicos da população.

O esperado é que quanto maior o nível de competição eleitoral para o Executivo e o Legislativo municipais, maiores sejam os gastos realizados pelas administrações dos pequenos municípios em ações que atendam a maioria da população local. Consequentemente, menor o Espaço Político Discricionário à disposição dos gestores locais diante da necessidade de serem majoradas as despesas fixas, em especial as relacionadas com o pagamento de funcionários e as decorrentes dos encargos relativos às dívidas contraídas com a finalidade de ampliar a oferta de serviços públicos.

Além das variáveis explicativas, utiliza-se um conjunto de variáveis de controle, comumente empregadas em estudos com entes subnacionais, com a finalidade de avaliar os impactos sobre o Espaço Político Discricionário. As relações das variáveis de controle com a dependente são descritas a seguir:

- (i) População total (logaritmo natural): quanto maior a população, maiores as necessidades por serviços públicos, consequentemente, menor a margem discricionária à disposição dos gestores dos pequenos municípios, por demandarem porções maiores de servidores e de bens públicos para suprir as necessidades da sociedade local;
- (ii) População jovem e idosa: quanto maiores os números de pessoas com menos de 15 anos (jovens) e com mais de 60 (idosos), maiores os gastos com as áreas de educação e saúde. Existe a necessidade de suprir as demandas por serviços públicos nessas áreas, com isso, ambas impactam negativamente o EPD, visto que tais políticas públicas demandam grande contingente de servidores públicos;
- (iii) PIB municipal per capita: espera-se relação positiva com o EPD, assim, quanto maior a atividade econômica no ambiente local, melhores as condições econômicas para a tributação própria e para o repasse das receitas vinculadas à atividade econômica, por exemplo, a quota-parte do ICMS e as transferências da LC nº 87/96 (quota-parte do

ICMS Desoneração). Portanto, quanto maior o montante de receitas correntes, maior o Espaço Político Discrecional.

4.4.2 Análise geral e por região

Nesta seção, são apresentados e discutidos os resultados das análises de dados em painel, pelo método de efeitos fixos. As análises foram estruturadas primeiro considerando o conjunto total dos pequenos municípios, depois, levando-se em conta as cinco regiões brasileiras.

A tabela usada para mostrar os resultados das regressões contém as variáveis explicativas, seguidas dos respectivos coeficientes, a significância e, entre parênteses, a estatística t das variáveis. Apresenta-se também o número de observações, os coeficientes de determinação dos modelos (R^2) e as estatísticas dos testes de Chow e de Hausman.

O objetivo é identificar quais são as variáveis políticas que impactam o espaço discrecional e em que medida isso ocorre⁵⁵. Na sequência, a Tabela 4.1 expõe os resultados das estimativas englobando a totalidade dos pequenos municípios, separados por região.

As eleições, tanto federais e estaduais como municipais, foram estatisticamente significantes na estimativa com todos os pequenos municípios; nas regiões, somente o Norte não registrou significância quanto aos pleitos nacionais, sendo que, em todas as regressões que apresentaram significância, o sinal registrado foi positivo, indicando que nesses períodos eleitorais o EPD aumentou em relação aos períodos em quem não ocorreram eleições.

Nas eleições estaduais e federais, a elevação do EPD, em média, foi de R\$ 7,26 per capita na predição com todos os pequenos municípios. Na região Nordeste, o acréscimo foi de R\$ 5,55, no Sudeste de R\$ 6,87, no Sul de R\$ 6,61 e no Centro-Oeste o EPD elevou-se em R\$ 9,14.

Quanto aos pleitos municipais, os pequenos municípios contabilizaram maiores impactos sobre o EPD do que nos casos estadual e federal, indicando que as eleições municipais exerceram maior influência sobre o espaço discrecional do que as de nível nacional.

⁵⁵ Todos os valores desta seção são per capita.

TABELA 4.1 – DETERMINANTES POLÍTICOS DO ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO (EPD), ESTIMATIVA GERAL E POR REGIÕES BRASILEIRAS – EFEITOS FIXOS – 2001 A 2012

| EPD per capita | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | Centro-Oeste |
|--------------------------------|--|-----------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | |
| Eleições Estaduais/Federais | 7,26*** (4,66) | 4,55 (0,72) | 5,55* (1,65) | 6,87** (2,48) | 6,61** (2,51) | 9,14* (1,65) |
| Eleições Municipais | 19,95*** (11,98) | 12,53* (1,82) | 19,96*** (5,50) | 22,08*** (7,47) | 13,21*** (4,77) | 44,59*** (7,64) |
| Ideologia de Centro | 10,53** (2,35) | 18,84 (0,98) | 10,81 (1,29) | -1,87 (-0,22) | 20,98*** (2,62) | -11,62 (-0,56) |
| Ideologia de Direita | 10,09** (2,29) | 26,91 (1,43) | 13,12 (1,63) | 5,33 (0,67) | 8,65 (1,12) | -7,20 (-0,34) |
| Relação Partidária Presidente | 9,04 (1,60) | 80,47*** (3,14) | 4,13 (0,30) | -1,11 (-0,12) | 2,00 (0,21) | 3,42 (0,18) |
| Coligação Direta Presidente | 9,80*** (3,44) | -0,32 (-0,03) | 5,66 (0,92) | 19,64*** (3,81) | 6,76 (1,33) | 9,32 (1,15) |
| Coligação Indireta Presidente | 8,57*** (4,17) | -4,91 (-0,62) | 10,35** (2,52) | 1,74 (0,50) | 15,09*** (3,72) | 12,43** (2,01) |
| Relação Partidária Governador | 1,54 (0,50) | -15,37 (-1,38) | 7,26 (1,04) | 17,11*** (2,71) | -8,76* (-1,74) | 1,79 (0,19) |
| Coligação Direta Governador | 2,77 (1,15) | 5,80 (0,67) | 3,46 (0,68) | 3,99 (0,83) | 1,21 (0,31) | 3,21 (0,42) |
| Coligação Indireta Governador | 21,94*** (9,98) | 7,63 (0,94) | 21,32*** (4,99) | 15,41*** (3,96) | 28,85*** (6,75) | 18,78*** (2,67) |
| NEP Executivo | -3,12 (-0,87) | -21,07 (-1,56) | -11,01 (-1,31) | 4,83 (0,85) | -7,45 (-1,01) | 8,03 (0,81) |
| NEP Legislativo | 6,01*** (4,94) | 7,12* (1,90) | 6,97*** (2,91) | 7,64*** (3,66) | 0,09 (0,03) | 7,83** (2,20) |
| População Total (Log. Natural) | 4,92* (1,85) | -1,91 (-0,20) | -0,03 (-0,01) | 4,37 (0,90) | 20,60*** (3,97) | -14,49 (-1,62) |
| População Jovem (%) | -718,54*** (-17,76) | 8,69 (0,06) | -196,80** (-2,49) | -1153,89*** (-13,52) | -874,77*** (-11,48) | -314,68*** (-2,65) |
| População Idosa (%) | 3920,55*** (48,15) | 4586,63*** (10,14) | 2290,52*** (10,58) | 3778,31*** (24,08) | 4095,04*** (30,58) | 4040,91*** (15,74) |
| PIB municipal per capita | 0,006*** (7,05) | 0,011*** (2,85) | 0,045*** (7,43) | 0,013*** (7,44) | 0,0003 (0,28) | 0,003 (1,22) |
| Constante | 38,03*** (3,28) | -18,21 (-0,44) | 45,65 (1,50) | 57,55*** (2,99) | 2,56 (0,12) | 142,41*** (2,72) |
| Nº Observações | 11.913 | 698 | 2.071 | 3.700 | 4.181 | 1.263 |
| R ² | 0,4073 | 0,3836 | 0,3341 | 0,4133 | 0,4743 | 0,4117 |
| Estatística F | 391,3 | 16,81 | 47,92 | 124,27 | 184,33 | 40,50 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Chow | 12,55 | 7,59 | 7,98 | 12,21 | 12,69 | 12,78 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Hausman | 1509,63 | 60,91 | 156,43 | 432,41 | 474,97 | 183,77 |
| Prob > Chi ² | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |

FONTE: O autor (2016)

Significância: 1% ***; 5% **; 10% *

Na estimativa geral, o EPD aumentou em torno de R\$ 19,95 per capita em anos de eleições municipais. No Centro-Oeste, o incremento foi de R\$ 44,59, o maior entre as regiões. No Sudeste, incrementou-se R\$ 22,08; no Nordeste, R\$ 19,96; no Sul, R\$ 13,21 e no Norte R\$ 12,53.

As variáveis indicativas da ideologia partidária mostraram-se significantes em relação ao EPD nas análises com todos os pequenos municípios, evidenciando que os governos locais de centro e de direita registraram maior espaço discricionário que os governos de esquerda (usado como referência). No caso dos de centro, a relação foi de R\$ 10,53 per capita e dos de direita de R\$ 10,09, quando comparados com os de esquerda.

Entre as regiões, a ideologia política não exerceu influência sobre o espaço discricionário no período avaliado. A única exceção foi a região Sul, em que a ideologia de centro apresentou significância e contribuiu para aumentar o valor do EPD – em média, R\$ 20,98 por habitante.

O Prefeito e o Presidente da República serem do mesmo partido político (relação partidária) mostrou-se significativa somente para os pequenos municípios da região Norte e indicou que quando os pequenos municípios foram administrados por prefeitos do mesmo partido do Presidente, o EPD aumentou, em média, R\$ 80,47.

A coligação direta entre o Prefeito e o Presidente da República (quando o partido do Presidente compôs a coligação que elegeu o Prefeito) apresentou significância na estimativa geral e no Sudeste. No Sudeste, a relação foi positiva, aumentando o EPD em R\$ 19,64. Considerando todos os pequenos municípios, a coligação direta entre o administrador local e o Presidente registrou relação positiva, indicando que o EPD aumentou, em média, R\$ 9,80 quando essa relação foi evidenciada.

A coligação indireta entre o Prefeito e o Presidente da República (quando pelo menos um dos partidos da coligação que elegeu o Presidente esteve presente na coligação que elegeu o Prefeito) foi significativa no Nordeste, Sul e Centro-Oeste, também na predição com todos os pequenos municípios. A relação evidenciada foi positiva, contribuindo para aumentar o espaço discricionário à disposição dos gestores locais, em média, R\$ 8,57 na estimativa geral, R\$ 10,35 no Nordeste, R\$ 15,09 no Sul e R\$ 12,43 no Centro-Oeste.

A relação partidária entre o Prefeito e o Governador do Estado (mesmo partido político) foi estatisticamente significativa somente nas regiões Sudeste e Sul – entretanto com impactos diferentes sobre o EPD: enquanto no Sudeste a relação indicou acréscimo

sobre o EPD de R\$ 17,11 quando tal relação política se configurou, no Sul, evidenciou-se redução de R\$ 8,76, quando ela ocorreu.

A coligação direta entre o Prefeito e o Governador do Estado (partido do Governador compôs a coligação que elegeu o Prefeito) não foi estatisticamente significativa para o EPD, tanto na estimativa geral como nas regionais.

A relação partidária indireta entre o Prefeito e o Governador (quando pelo menos um dos partidos da coligação que elegeu o Governador esteve presente na coligação que elegeu o Prefeito) foi significativa e positiva para os pequenos municípios das regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, na proporção média de R\$ 21,32, R\$ 15,41, R\$ 28,85 e R\$ 18,78, respectivamente. Isso indica que quando tal alinhamento político ocorreu o EPD aumentou quando comparado com os pequenos municípios onde ele não existiu. Essa vinculação partidária também se mostrou significativa com a totalidade dos pequenos municípios, aumentando o EPD em torno de R\$ 21,94.

A variável representativa da competição política para o Poder Executivo Municipal, Número Efetivo de Partidos (NEP), não apresentou significância estatística em relação ao EPD, evidenciando que a competição política envolvendo o cargo de mandatário local não exerceu influência sobre o Espaço no período avaliado.

Por outro lado, a variável utilizada para representar a competição política no Legislativo Municipal, Número Efetivo de Partidos (NEP), mostrou-se significativa na análise com todos os pequenos municípios e nas regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste.

O NEP do Legislativo Municipal quando significativa contribuiu para elevar o valor do EPD. Na estimativa com todos os pequenos municípios, o acréscimo médio por habitante foi de R\$ 6,01. No Norte, o aumento ficou em R\$ 7,12; em R\$ 6,97 no Nordeste; em R\$ 7,64 no Sudeste; e em R\$ 7,83, no Centro-Oeste, para cada ponto a mais no número efetivo de partidos que registraram votação para a Câmara de Vereadores.

A população total foi relevante e com sinal positivo nas regressões com o total dos pequenos municípios e da região Sul. Assim, quanto maior a população, maior o EPD, diferente do esperado.

A proporção da população jovem quando estatisticamente significativa registrou sinal negativo em relação ao Espaço como sugerido. Com isso, o EPD registrou retração na ordem de R\$ 196,80 no Nordeste; de R\$ 1.153,89 no Sudeste; de R\$ 874,77 no Sul; e

em torno de R\$ 314,68 no Centro-Oeste. Na estimativa com todos os pequenos municípios, a redução foi de R\$ 718,54.

Entretanto, a população idosa foi estatisticamente significativa em todas as estimativas e com sinal positivo, diferentemente do esperado. Com isso, o EPD registrou alta de R\$ 3.920,55 na estimativa geral, de R\$ 4.586,63 no Norte; R\$ 2.290,52 no Nordeste; R\$ 3.778,31 no Sudeste; R\$ 4.095,04 no Sul; e R\$ 4.040,91 no Centro-Oeste.

O PIB per capita municipal não foi relevante estatisticamente para o EPD nas regiões Sul e Centro-Oeste somente. Nos casos significantes, o sinal apresentado foi positivo, conforme o esperado. Dessa forma, à medida que o PIB municipal cresceu o EPD à disposição dos gestores dos pequenos municípios também aumentou. Na estimativa geral, a proporção de acréscimo do EPD foi de aproximadamente R\$ 0,006 para cada real per capita gerado de PIB municipal. Na região Norte, essa relação foi de R\$ 0,011 e no Nordeste de R\$ 0,045, enquanto os pequenos municípios da região Sudeste registraram aumento de R\$ 0,013.

Por fim, destaca-se a capacidade preditiva das regressões (R^2), com propósito informativo e não de comparação entre as estimativas realizadas. No modelo com todos os pequenos municípios, 40,73% da variação do EPD é explicada. O coeficiente de determinação da região Norte foi capaz de explicar 38,36% da variação registrada no EPD; no Nordeste, a explicação foi de 33,41%; no Sudeste, ficou em torno de 41,33%; no Sul, 47,43%; e, no Centro-Oeste, 41,17%.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente capítulo, formulamos e conceituamos o Espaço Político Discrecional (EPD) com a finalidade de propor um indicador mensurável do processo decisório nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes para, na sequência, verificar quais aspectos políticos influenciaram a formação do Espaço e, consequentemente, a margem de escolha à disposição dos administradores públicos dos pequenos entes locais.

Na estruturação e nas análises realizadas, foram empregadas variáveis explicativas representantes do ciclo político orçamentário, da ideologia político-

partidária, das formas de alinhamento político entre os níveis de governo e da competição política.

Como o EPD é constructo novo – envolvendo a execução orçamentária municipal, cuja finalidade é mensurar o montante de recursos que estariam mais sujeitos à autoridade do gestor local, a comparação dos resultados desta pesquisa com os de outras realizadas na área municipal é prejudicada pelo fato de que as variáveis explicadas utilizadas nos estudos se referem, em geral, a grupos específicos de receitas ou despesas municipais. Diante disso, os resultados evidenciados nesta parte da pesquisa serão contrapostos às teorias que sustentaram a formulação das hipóteses e, quando possível, às pesquisas da área.

A primeira hipótese verifica se o processo decisório é influenciado pelas eleições estaduais/federais e/ou municipais. Espera-se que, nesses períodos, o EPD à disposição dos gestores dos pequenos municípios aumente em comparação aos anos em que não são realizados pleitos eleitorais (Hipótese 1.1). Observe-se os efeitos dos períodos eleitorais sobre o EPD apresentados no Quadro 4.2.

QUADRO 4.2 – EFEITOS DOS PERÍODOS ELEITORAIS SOBRE O EPD – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-----------------------------|--|--------|----------|----------|----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | 7,26*** | N.S. | 5,55* | 6,87** | 6,61** | 9,14* |
| Eleições Municipais | 19,95*** | 12,53* | 19,96*** | 22,08*** | 13,21*** | 44,59*** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

Os resultados evidenciaram que o sinal apresentado nas regressões significantes foi positivo, conforme esperado. Com isso, pode-se afirmar que o EPD à disposição dos gestores dos pequenos municípios entre 2001 e 2012 foi impactado positivamente pelos períodos eleitorais – exceto na região Norte quanto às eleições nacionais. Também pode-se afirmar que esses períodos contribuíram para aumentar o montante de recursos municipais mais sujeitos ao arbítrio do Prefeito. Dessa forma, confirma-se a Hipótese 1.1: ambos os períodos eleitorais influenciaram o EPD e tal impacto dirigiu-se no sentido de incrementar o espaço discricionário dos gestores locais, com exceção dos pequenos municípios do Norte.

Observa-se ainda que o EPD contabilizou maior impacto monetário nas eleições municipais quando comparado com as estaduais e federais. Na estimativa com todos os pequenos municípios, o EPD registrou média per capita de R\$ 19,95 nos pleitos locais, contra R\$ 7,26 nos pleitos estaduais e nacionais. No Nordeste, essa comparação ficou em torno de R\$ 19,96 nas eleições locais e R\$ 5,55 nas estaduais e federais. Na região Sudeste, os valores foram, respectivamente, de R\$ 22,08 e de R\$ 6,87; no Sul, R\$ 13,21 e R\$ 6,61; e no Centro-Oeste, R\$ 44,59 e R\$ 9,14.

Diante desses resultados, pode-se afirmar que os gestores dos pequenos municípios privilegiam o respectivo poder discricionário em períodos eleitorais e fazem-no com maior ênfase nos pleitos municipais. Ressalte-se ainda que esse fato apresentou maior impacto monetário na região Centro-Oeste.

Assim, em relação aos efeitos dos ciclos políticos orçamentários sobre o EPD dos pequenos municípios, confirma-se a suposição teórica de que em anos eleitorais os gestores públicos tendem a modificar a execução orçamentária com objetivos eleitorais, representado, neste caso, por maior Espaço Político Discricionário. Também se confirmam os achados das pesquisas brasileiras que tratam dos efeitos dos anos eleitorais sobre a execução orçamentária dos entes subnacionais (COSSIO, 2001; BITTENCOURT, 2002; NAKAGUMA, 2006; ARVATE; AVELINO; LUCINDA, 2008; SAKURAI; GREMAUD, 2007; SAKURAI, 2009; OLIVEIRA; CARVALHO, 2009; CAVALCANTE, 2012).

No que diz respeito às possíveis diferenças de relacionamento entre o EPD e as ideologias partidárias de esquerda, de centro e de direita, a hipótese sugerida é de que os partidos de esquerda que governaram os pequenos municípios apresentariam relação negativa com o EPD (retração) e os partidos de centro e de direita tenderiam a aumentá-lo (Hipótese 2.1).

O Quadro 4.3, mais abaixo, sintetiza os efeitos apresentados pelas ideologias sobre o Espaço Político Discricionário nas regressões estimadas.

Os resultados com todos os pequenos municípios indicaram que as ideologias partidárias de centro e de direita apresentaram relação positiva com o EPD, quando comparadas com a ideologia de esquerda – usada como referência, confirmando a Hipótese 2.1 de que os partidos de esquerda tenderiam a registrar redução sobre o espaço político discricionário e os partidos com ideologia de centro e de direita buscariam ampliar o EPD quando no governo. Esse resultado evidencia que, na análise

geral, a ideologia partidária é um fator de diferenciação na formação do espaço político discricionário entre os partidos que governaram os pequenos municípios.

QUADRO 4.3 – EFEITOS DAS IDEOLOGIAS POLÍTICAS SOBRE O EPD – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|----------------------------|--|-------|----------|---------|----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Ideologia de Centro | 10,53** | N.S. | N.S. | N.S. | 20,98*** | N.S. |
| Ideologia de Direita | 10,09** | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

Todavia, nas análises segmentadas pelas regiões, não há evidências de que os partidos que governaram os pequenos municípios, entre 2001 e 2012, apresentaram diferenças em relação à formação do EPD devido às concepções ideológicas, em razão da baixa significância apresentada pelas ideologias. Assim, não é possível confirmar nas análises regionais a Hipótese 2.1 (partidos políticos vinculados à ideologia de esquerda apresentam retração em relação ao EPD quando no governo e os partidos de centro e de direita administram visando maximizar o EPD à disposição dos gestores dos pequenos entes públicos locais).

Quanto aos efeitos dos alinhamentos políticos direto ou indireto entre o Prefeito e o Presidente da República, a pesquisa avalia se nos pequenos municípios em que essas relações políticas foram evidenciadas o EPD aumentou em comparação com os pequenos entes locais em que tais vinculações políticas não se caracterizaram (Hipótese 3.1).

O Quadro 4.4 mostra, abaixo, os efeitos dos alinhamentos políticos entre os pequenos governos locais e o Federal sobre o EPD.

QUADRO 4.4 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O GOVERNO FEDERAL SOBRE O EPD – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------------|--|----------|----------|----------|----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Relação Partidária Presidente | N.S. | 80,47*** | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| Coligação Direta Presidente | 9,80*** | N.S. | N.S. | 19,64*** | N.S. | N.S. |
| Coligação Indireta Presidente | 8,57*** | N.S. | 10,35** | N.S. | 15,09*** | 12,43** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

As estimativas que levaram em consideração se o Prefeito e o Presidente da República eram do mesmo partido político (*relação partidária presidente*) indicaram que somente nos pequenos municípios da região Norte tal alinhamento político provocou aumento sobre o EPD. Em outras palavras, quando o Prefeito e o Presidente estavam vinculados ao mesmo partido político, o EPD aumentou na ordem de R\$ 80,47 per capita em comparação com os entes locais que não estavam nessa mesma condição.

Quanto à vinculação partidária caracterizada pela participação do partido político do Presidente da República na coligação local que elegeu o Prefeito (*coligação direta presidente*), os resultados evidenciaram que quando abordados todos os pequenos municípios tal alinhamento político provocou aumento de R\$ 9,80 por habitante sobre o EPD. Entre as regiões, somente na Sudeste tal vinculação partidária foi significativa e o EPD registrou alta de R\$ 19,64. Nas demais regiões, a coligação direta entre o governo local e o Presidente da República não foi estatisticamente significativa para a formação do EPD.

Por fim, buscou-se verificar se o EPD à disposição dos gestores dos pequenos entes locais apresentaria elevação quando pelo menos um dos partidos políticos integrantes da coligação que elegeu o Presidente da República estivesse presente na coligação que elegeu o Prefeito (*coligação indireta presidente*). Esse alinhamento político foi significativo para todos os pequenos municípios e nas regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste com sinal positivo, como esperado.

No conjunto de todos os pequenos municípios, ao se configurar a vinculação partidária entre os governos Municipal e Federal, por meio de coligações, o EPD aumentou, em média de R\$ 8,57 por habitante, quando comparado com aqueles que não estavam na mesma situação. No Nordeste, a proporção foi de R\$ 10,35; no Sul, de R\$ 15,09; e, no Centro-Oeste, de R\$ 12,43.

No que diz respeito aos impactos dos alinhamentos políticos entre os pequenos governos municipais e o Federal sobre o EPD local, pode-se levantar três pontos.

Primeiro, observa-se que de maneira geral não é possível confirmar a Hipótese 3.1 – de que os pequenos municípios alinhados politicamente de forma direta e indireta com o Governo Federal apresentariam aumento sobre o Espaço Político Discrecional local.

Segundo, verifica-se que, para os pequenos municípios em geral, manter relação com o Governo Federal por meio de coligação direta e, para os do Norte e do Sudeste em particular, estar vinculado politicamente com o Governo Federal por meio do

mesmo partido político, ou mediante coligação direta, importa para a formação do EPD, possibilitando nesses casos ratificar a Hipótese 3.1.

Terceiro, nota-se que a relação política entre os governos locais e o Federal, por meio das coligações, mostrou-se mais relevante para a formação do EPD do que as duas outras formas de alinhamento político com o Governo Federal, exceto para os pequenos municípios do Norte e do Sudeste. Isso confirma que a coligação indireta com o Governo Federal exerceu influência sobre o EPD, no caso dos pequenos municípios em geral, e para os das regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste em particular, conforme sugerido na Hipótese 3.1.

Também foram avaliados os efeitos dos alinhamentos políticos entre os governos dos pequenos municípios e o governo dos respectivos estados. A finalidade foi verificar se quando ocorreram essas relações políticas o EPD aumentou em comparação com os pequenos entes locais em que elas não se configuraram (Hipótese 3.2). O Quadro 4.5 apresenta os efeitos das formas de relações políticas entre os governos locais e os estaduais sobre o EPD.

QUADRO 4.5 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E OS GOVERNOS ESTADUAIS SOBRE O EPD – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------------|--|-------|----------|----------|----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Relação Partidária Governador | N.S. | N.S. | N.S. | 17,11*** | -8,76* | N.S. |
| Coligação Direta Governador | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| Coligação Indireta Governador | 21,94*** | N.S. | 21,32*** | 15,41*** | 28,85*** | 18,78*** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

O fato de o Prefeito e o Governador do Estado pertencerem ao mesmo partido político (*relação partidária governador*) mostrou-se significante estatisticamente somente para os pequenos municípios do Sudeste e do Sul – tal alinhamento político provocou alta de R\$ 15,80 por habitante no EPD, no caso do Sudeste, e retração de R\$ 8,76 no do Sul.

A vinculação partidária caracterizada pela participação do partido político do Governador na coligação local que elegeu o Prefeito (*coligação direta governador*) não apresentou significância estatística para a formação do EPD.

Buscou-se ainda verificar se o EPD à disposição dos gestores dos pequenos entes locais apresentaria elevação quando pelo menos um dos partidos políticos integrantes da coligação que elegeu o Governador estivesse presente na coligação que elegeu o Prefeito (*coligação indireta governador*). Os resultados evidenciaram que na estimativa com todos os pequenos municípios tal alinhamento político foi significativa e com sinal positivo, conforme esperado.

Com isso, quando se configurou a vinculação partidária entre os governos Municipal e Estadual por meio das coligações o EPD dos pequenos municípios aumentou em média R\$ 21,94 por habitante. Essa mesma relação, significativa e positiva, foi registrada nas regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Dessa forma, quando os pequenos municípios dessas regiões mantiveram alinhamento político com os governos estaduais por intermédio das coligações o EPD apresentou acréscimo médio per capita de R\$ 21,32 na região Nordeste; R\$ 15,41 na Sudeste; R\$ 28,85 na Sul; e R\$ 18,78, na Centro-Oeste.

Diante dos resultados apresentados, não é possível confirmar integralmente a Hipótese 3.2 de que os pequenos municípios alinhados politicamente de forma direta e indireta com o Governo Estadual apresentariam aumento no EPD à disposição dos gestores.

Entretanto, é possível afirmar que o alinhamento político entre o Prefeito e o Governador do Estado por meio do mesmo partido político exerceu influência sobre o EPD para os pequenos municípios da região Sudeste. A mesma afirmação pode ser feita quanto à vinculação política estabelecida mediante a coligação indireta entre os governos Municipal e Estadual, tanto no caso nacional, como no das regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste (Hipótese 3.2).

A respeito do impacto da competição política, a hipótese sugerida é de que quanto maior o nível de competição política nas eleições municipais, tanto para o Poder Executivo como para o Poder Legislativo municipais, menores as possibilidades de que os gestores dos pequenos municípios brasileiros aumentem o Espaço Político Discrecional (Hipótese 4.1).

Os resultados das regressões que abordam a competição política para o Executivo e o Legislativo municipais constam do Quadro 4.6.

Os resultados, evidenciados no quadro mencionado, indicaram que o Número Efetivo de Partidos (NEP) – utilizado como indicador de competição política para o Executivo Municipal – não se mostrou significativa em relação ao EPD, ou seja, não

exerceu influência na formação do espaço discricionário à disposição dos gestores dos pequenos entes locais.

QUADRO 4.6 – EFEITOS DOS INDICADORES DE COMPETIÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO MUNICIPAIS SOBRE O EPD – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|----------------------------|--|-------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| NEP Executivo | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| NEP Legislativo | 6,01*** | 7,12* | 6,97*** | 7,64*** | N.S. | 7,83** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

O NEP do Legislativo Municipal não foi relevante para os pequenos municípios da região Sul somente. Nas demais, o sinal evidenciado em relação ao EPD foi positivo, diferentemente do esperado. Com isso, para cada ponto de aumento do NEP o EPD registrou aumento médio per capita de R\$ 6,01 na especificação nacional e: R\$ 7,12 na região Norte; R\$ 6,97 na Nordeste; R\$ 7,64 na Sudeste; e R\$ 7,83 na Centro-Oeste.

Quanto aos efeitos da competição política sobre o EPD, não se pode confirmar a Hipótese 4.1. O indicador vinculado à competição política no Executivo não foi relevante em nenhuma das análises realizadas e o que representava a disputa no Legislativo Municipal (NEP), quando significativa, apresentou sinal contrário ao esperado, ou seja, quanto mais acirrada a disputa, maior o espaço político discricionário do Executivo local. Resultados semelhantes foram encontrados por Cavalcante (2012) em relação à gestão financeira-orçamentária das prefeituras brasileiras.

Em síntese, o EPD nos pequenos municípios, entre 2001 e 2012, foi impactado positivamente tanto pelos períodos eleitorais estaduais e federais como pelos municipais.

Entretanto, os gestores maximizaram seus espaços discricionários nos pleitos locais.

A ideologia mostrou-se influente somente nas análises com todos os pequenos municípios, indicando que os governos de centro e de direita tendem a apresentar maior EPD que os de esquerda – fato que não ocorreu nas análises por regiões: nessas, a ideologia dos gestores locais não exerceu impacto e nem diferenciação sobre a formação do EPD.

Quanto às formas de alinhamento político entre os pequenos governos locais e os de instância superior, as coligações indiretas – tanto com o Governo Federal quanto com o Estadual – foram as mais influentes sobre o EPD.

A competição política no Executivo Municipal não evidenciou significância; no Legislativo Municipal, quando significativa, apresentou resultado contrário ao esperado, mostrando que quanto maior a disputa entre os partidos no Legislativo local, maior o espaço político discricionário à disposição dos gestores dos pequenos municípios brasileiros.

5 AS POLÍTICAS FISCAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS SOB O ENFOQUE DAS DESPESAS AGREGADAS

5.1 INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste capítulo é determinar quais aspectos políticos exerceram influência sobre as políticas fiscais agregadas dos pequenos municípios entre 2001 e 2012. São analisadas as despesas nas funções governamentais de administração e planejamento e de educação. Essas duas áreas apresentam características diferentes quanto às fontes de financiamento e as características dos serviços públicos prestados.

A área educacional é amplamente normatizada, principalmente pela legislação federal, configurando-se como política pública regulada. Conta com fontes de recursos específicos, devido à obrigatoriedade de a ela destinar-se 25% das receitas de impostos municipais e das transferências constitucionais, incluídos nesse percentual os fundos Fundef/Fundeb. Parte desses recursos deve ser aplicada em ações determinadas – por exemplo, na remuneração dos professores da rede municipal de ensino. A área conta, ainda, com forte aparato de políticas públicas federais que auxiliam na tarefa de prover a universalização do Ensino Fundamental, como as voltadas para o transporte escolar, merenda escolar, material didático, entre outras.

Por outro lado, a área de administração e planejamento é totalmente desregulada. Suas ações estão única e exclusivamente a cargo dos entes públicos locais. Devido ao caráter burocrático, são consumidas pela própria entidade pública e têm por finalidade gerar informações e auxiliar na prestação dos serviços públicos à população.

Assim, pode-se cogitar que, em razão das características distintas dessas duas áreas, as políticas públicas da área de educação estariam menos sujeitas às interferências de fatores políticos devido às regras uniformes. Por seu turno, as políticas públicas da área de administração e planejamento, em virtude do alto grau de discricionariedade dos gestores municipais, tenderiam a ser mais influenciadas pelas questões políticas que envolvem as administrações públicas locais.

No âmbito municipal, Sakurai (2009) pesquisou os efeitos do calendário eleitoral e da ideologia política sobre os gastos municipais de oito funções de governo, entre 1990 e 2005. Porém, a pesquisa não abordou a função de administração e planejamento. Oliveira e Carvalho (2009) analisaram municípios fluminenses entre 1998 e 2006 com a

finalidade de avaliar os efeitos das eleições sobre as contas municipais. Uma das análises envolveu as despesas por função de governo – sete no total. Entretanto, não foram avaliadas as despesas com administração e planejamento. Cavalcante (2012) analisou os impactos de variáveis relativas ao sistema político sobre as funções de governo da área social: educação, saúde, assistência social, saneamento e habitação – entre 1996 e 2010, deixando de analisar os gastos da área administrativa em razão do enfoque da pesquisa.

No grupo de municípios analisados, os gastos dessa área representaram, em média, 18,4% dos gastos totais locais, entre 2001 e 2012, contra pouco mais de 26% da educação e de 21% da área de saúde e saneamento respectivamente.

Assim, o presente capítulo, diferentemente dos estudos que avaliaram as despesas agregadas no âmbito municipal, analisa os gastos relativos à área administrativa e burocrática com o intuito de verificar os impactos político-partidários sobre essa área ainda não contemplada pela literatura e que trata do comportamento fiscal dos municípios brasileiros.

As pesquisas têm, normalmente, enfatizado os gastos com educação, dada a importância que as políticas educacionais têm no contexto municipal e nacional, bem como pela enorme regulação sobre a área – regulação que, por um lado, garante as fontes de financiamentos para as ações e, por outro, disciplina fortemente quais dessas ações devem ser priorizadas quando da aplicação dos recursos.

Nesse sentido, objetiva-se analisar os efeitos das variáveis políticas sobre os gastos em educação realizados pelos municípios com menos de 5 mil habitantes. Pretende-se comparar os efeitos encontrados nesse grupo de municípios com os achados de outras pesquisas que englobam todos os municípios, possibilitando destacar as especificidades encontradas nas análises com os pequenos municípios e avançar no entendimento sobre os impactos político-partidários sobre essa política pública.

As análises foram desenvolvidas primeiro com a totalidade dos pequenos municípios, o que propiciou um exame geral dos determinantes dos gastos nas áreas de governo avaliadas. Depois, as análises foram segmentadas pelas cinco regiões brasileiras, com a finalidade de caracterizar diferenças e semelhanças nas explicações sobre as políticas fiscais dos pequenos municípios e se esses efeitos se alteram quando são levadas em consideração as questões regionais.

Após essa introdução, abordam-se as despesas por funções de governo, a metodologia e as variáveis da pesquisa. Na sequência, por meio de análises descritivas,

são destacadas especificidades das áreas avaliadas. Por fim, são apresentados e discutidos os resultados das análises das duas áreas de governo estudadas e as hipóteses da pesquisa são testadas.

5.2 A ESTRUTURA FISCAL DAS DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

As funções de governo referem-se ao montante de despesas orçamentárias realizadas pelos entes públicos em determinadas áreas agregadas. Segundo Kohama (2008, p. 97) essa classificação da despesa “[...] permite identificar os objetos de intervenção governamental no desenvolvimento social e econômico da comunidade”. A finalidade é refletir as políticas, os objetivos e as ações dos administradores públicos no planejamento e, posteriormente, na execução orçamentária dos entes públicos, gerando informações sobre o desenvolvimento das políticas públicas em nível macro (ANDRADE, 2007).

As despesas realizadas pelas entidades públicas, independentemente da categoria econômica, estão vinculadas a determinada função de governo. A finalidade é mensurar, de forma agregada, em quais áreas os recursos públicos estão sendo aplicados (ANDRADE, 2007; KOHAMA, 2008).

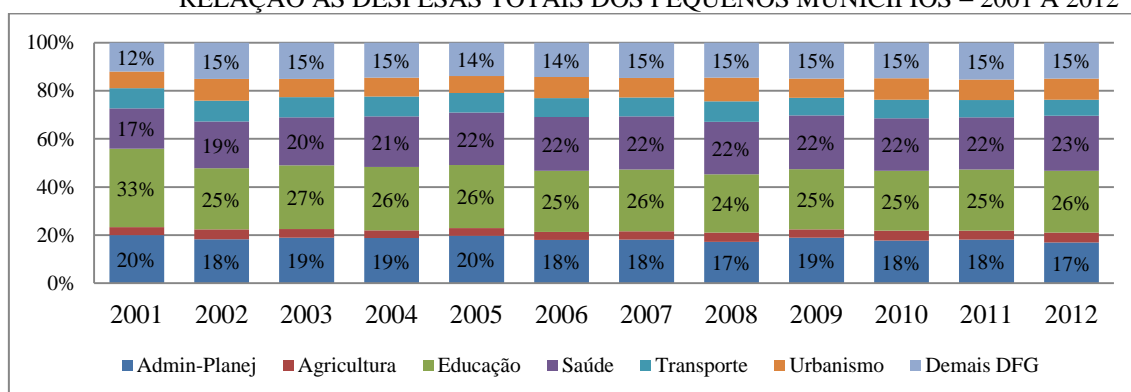
A classificação das funções de governo a que estão sujeitas as despesas orçamentárias são disciplinadas pela Portaria nº 42/1999 e definidas como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Atualmente, existem 28 funções de governo, quais sejam: legislativa, judiciária, essencial à justiça, administração, defesa nacional, segurança pública, relações exteriores, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, direitos da cidadania, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transporte, desporto e lazer e encargos especiais (BRASIL, 1999).

Nesta seção, são apresentados dados gerais sobre a estrutura fiscal dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes, sob o enfoque das despesas agregadas ou por funções de governo. A finalidade é caracterizar de que forma esses municípios aplicaram seus recursos nas diversas áreas da administração pública,

identificando as semelhanças e as diferenças encontradas. O período considerado vai de 2001 a 2012.

Adiante, o Gráfico 5.1 apresenta os percentuais anuais aplicados pelos pequenos municípios, durante o período analisado, nas funções de governo.

GRÁFICO 5.1 – PORCENTUAIS MÉDIOS DOS GASTOS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

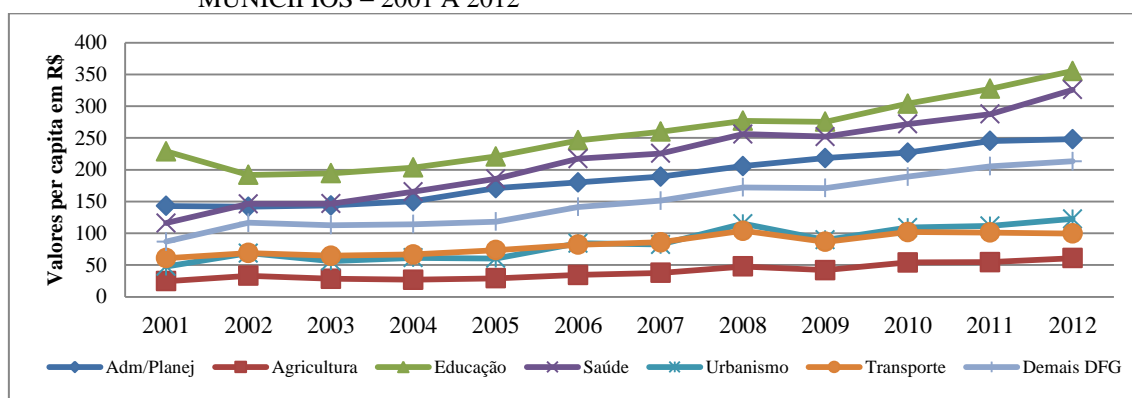
Os percentuais anuais apresentados indicaram que as seis principais despesas agregadas (administração e planejamento; agricultura; educação; saúde e saneamento; habitação e urbanismo e transporte) responderam, em média, por cerca de 85% do montante de despesas realizadas, sendo a diferença, em torno de 14%, aplicada a outras funções de governo possíveis, as quais totalizam outras 22 opções.

Os pequenos municípios aplicaram em média, nos 12 anos analisados, 26,1% do total das despesas em educação, 21,1% na área de saúde e saneamento, 18,4% em despesas com administração e planejamento, 8,3% em habitação e urbanismo, 7,9% em transporte, 3,6% em agricultura e pouco mais de 14% em todas as demais áreas de governo.

As exigências legais obrigam aplicações mínimas de recursos nas áreas de educação e saúde. São essas funções que mais receberam aporte de recursos dos pequenos municípios, seguido da função de administração e planejamento, que registrou percentual médio (18,4%) quase igual ao somatório dos percentuais das outras três principais áreas – habitação-urbanismo, transporte e agricultura – que, juntas, atingiram 19,8% em relação ao total das despesas municipais do período.

No Gráfico 5.2, abaixo, observamos os valores médios per capita anualmente aplicados pelos pequenos municípios nas despesas agregadas mais relevantes, verificando-se os gastos destinados a cada área de 2001 a 2012.

GRÁFICO 5.2 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA POR FUNÇÕES DE GOVERNO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Os valores médios per capita aplicados na área de educação passaram de R\$ 229, em 2001, para R\$ 355 em 2012 – acréscimo de 55%. No mesmo período, a área da saúde e saneamento variou de R\$ 116 a R\$ 326, crescimento de 181% – maior expansão de gastos entres as funções de governo.

A função de administração e planejamento, em 2001, teve aplicação média anual per capita de R\$ 143 e, em 2012, passou a receber R\$ 248 – alta de 73,4%. Na área de urbanismo e habitação, os valores passaram de R\$ 48 a R\$ 123, incremento de 156,2%. A função transporte registrou expansão de R\$ 61 a R\$ 100, cerca de 63,9%.

Os gastos com agricultura foram pouco representativos. A média per capita destinada a essa função de governo foi de R\$ 24 a R\$ 61, acréscimo de 154,1%. As demais áreas passaram de R\$ 87 a R\$ 213, acréscimo de 144,8%.

Apesar de a área de saúde e saneamento iniciar a série com valores per capita médios menores que os da área de administração e planejamento, a partir de 2003 passou a ter prioridade na destinação de recursos entre os pequenos municípios e, juntamente com a área de educação, foi a função de governo que mais recebeu recursos.

Para melhor compreendermos o comportamento das despesas agregadas entre os municípios com menos de 5 mil habitantes, analisou-se as cinco regiões brasileiras para verificar quais foram os padrões de gastos das despesas por função de governo nos respectivos pequenos municípios e para identificar as diferenças e semelhanças. Os gráficos para consulta encontram-se no Apêndice B e os resultados são sintetizados na sequência.

Em geral, as seis funções de governo destacadas seguem a tendência de gastos observados nas análises globais (em torno de 85% das despesas totais). A região Sul foi a que apresentou maior percentual de gastos no conjunto dessas áreas: 87%.

As duas áreas que mais receberam recursos foram as de educação e saúde-saneamento. Na região Norte, elas responderam por cerca de 50% das despesas totais – 29% dos quais compõem a média registrada pela educação. Na região Nordeste, que apresentou maior percentual de aplicação nas duas áreas, com média de 53% das despesas totais, a parte da educação representou 32%. No Sudeste, as despesas com as duas funções registraram percentual médio de 48%, dos quais saúde e saneamento contabilizou aproximadamente 22%. A região Sul, com 44%, foi a que apresentou menor índice médio de aplicação de recursos nas duas áreas, saúde e saneamento ficando em 20%. Na região Centro-Oeste, os gastos dessas áreas atingiram, em média, 45% dos gastos totais dos pequenos municípios, dos quais 24% foram em educação.

Os gastos dos pequenos municípios na área de administração e planejamento entre as regiões brasileiras não apresentaram diferenças relevantes em comparação à média geral de 18,4% do total das despesas municipais. A região que registrou maior percentual médio foi a Centro-Oeste, com 20,2%, seguida da Norte, com 19,5%; da região Sul, com 19%; e da Nordeste, com 18,5%. A com menor percentual foi a Sudeste: 16,9%.

A região Sudeste foi aquela em que, percentualmente falando, os pequenos municípios mais aplicaram recursos na área de urbanismo e habitação – em torno de 10,3% do total. Os municípios da região Nordeste destinaram 10% para essa área, os da Centro-Oeste, 8,9%, seguidos pelos da Norte, 7,7%. O percentual médio mais baixo foi verificado nos municípios da região Sul, 5,6%.

As despesas com a área de transporte foram as que mais receberam aporte de recursos dos pequenos municípios da região Sul quando comparadas às demais regiões, em média 12,1% das despesas gerais; os municípios da região Centro-Oeste destinaram 7,2%, seguidos pelos das regiões Sudeste (6,6%), Norte (5,8%) e Nordeste (1,9%).

A última área destacada é a da agricultura. Os municípios da região Sul foram os que mais aplicaram recursos, 6,3% do total das despesas. Os gastos nas outras regiões foram de 2,3%, na Sudeste; 2,2%, na Norte; 1,9%, na Nordeste; e de 1,7%, na Centro-Oeste.

Somente na região Sul, os gastos com agricultura apresentaram relevância em relação aos totais (6,3%), mostrando-se insignificantes entre os pequenos municípios

nas demais regiões. Esse resultado é intrigante, na medida em que normalmente os pequenos municípios são economicamente agrícolas. Uma possível explicação para esse fato é que as políticas públicas federais – em especial as destinadas aos pequenos agricultores familiares, como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf, daqui para frente) – atendem as demandas locais, aliviando os executivos municipais dessa incumbência. Segundo Guanziroli (2007), após dez anos, o Pronaf estendeu-se de forma considerável por todo o território nacional, ampliou o montante financiado, desenvolveu programas especiais para atender diversas categorias, assumiu a assistência técnica e reforçou a infraestrutura – tanto dos próprios agricultores como dos municípios em que se encontra. Segundo Grisa, Wesz Junior e Buchweitz (2014), o Pronaf beneficia 40% dos agricultores familiares brasileiros e está presente em 97% dos municípios.

A análise indicou que os gastos agregados nos pequenos municípios priorizaram as áreas de educação, saúde-saneamento e de administração e planejamento. Quanto às áreas de habitação-urbanismo e de transporte, existem diferenças regionais em relação ao aporte de recursos nessas áreas entre os pequenos municípios, mais priorizadas nas regiões mais desenvolvidas economicamente (Sudeste e Sul).

5.3 VARIÁVEIS E A RELAÇÃO ESPERADA

Nesta parte, serão analisadas as despesas de administração e planejamento e de educação, tratadas como variáveis explicadas nas estimativas. Como os dados municipais sobre as despesas por função de governo seguiram a classificação antiga até o ano de 2001, para compor as variáveis analisadas, a partir de 2002, os valores contabilizados nas áreas de educação e de cultura foram aglutinados em uma única variável (educação)⁵⁶.

As análises foram realizadas primeiro com todos os pequenos municípios para estabelecer parâmetro geral de explicação para os gastos em cada área e possibilitar ilações nas outras análises. Na sequência, as análises foram realizadas levando-se em consideração todas as regiões brasileiras para verificar se as características regionais influenciaram a explicação dos gastos nas funções de governo avaliadas.

⁵⁶ Ver Nota 8, página 31.

A seguir, o Quadro 5.1 apresenta a matriz da relação esperada entre os gastos agregados analisados e as variáveis explicativas aplicadas neste capítulo da pesquisa.

QUADRO 5.1 – MATRIZ COM VARIÁVEIS EXPLICATIVAS, VARIÁVEIS DE CONTROLE E A RELAÇÃO ESPERADA COM AS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO ANALISADAS

| Variáveis | | Administração-Planejamento | Educação |
|----------------------------------|--|----------------------------|----------|
| Variáveis Explicativas Políticas | Ano Eleição Federal | (-) | (+) |
| | Ano Eleição Municipal | (-) | (+) |
| | Ideologia Partidária – Centro | (-) | (-) |
| | Ideologia Partidária – Direita | (-) | (-) |
| | Relação Partidária Presidente | (+) | (+) |
| | Relação Partidária Governador | (+) | (+) |
| | Coligação Direta Presidente | (+) | (+) |
| | Coligação Direta Governador | (+) | (+) |
| | Coligação Indireta Presidente | (+) | (+) |
| | Coligação Indireta Governador | (+) | (+) |
| Variáveis de Controle | Número Efetivo de Partidos (NEP)–Executivo Municipal | (-) | (+) |
| | Número Efetivo de Partidos (NEP)–Legislativo Municipal | (-) | (+) |
| | População Total (Logaritmo Natural) | (-) | (+) |
| | População Jovem – % (< 15 anos de idade) | (-) | (+) |
| | População Idosa – % (> 60 anos de idade) | (-) | (-) |
| | PIB municipal per capita | (+) | (+) |

FONTE: O autor (2016)

Quanto aos períodos de eleições (federais, estaduais e municipais), espera-se que os gestores dos pequenos municípios priorizem os gastos nas áreas sociais em detrimento das demais áreas. Com isso, aguarda-se que a relação entre esses períodos e os gastos com administração e planejamento seja negativa, isto é, diminua em anos eleitorais; por outro lado, que seja positiva com as despesas da área educacional, devido ao maior apelo eleitoral.

A segmentação dos pequenos municípios por ideologia partidária visa detectar possíveis diferenças em relação aos gastos públicos agregados, levando-se em conta a forma de atuação dos governos em relação às políticas públicas desenvolvidas por meio da execução do orçamento público.

Os governantes vinculados a partidos de esquerda (utilizados como referência) destinariam mais recursos tanto em gastos da área de administração e planejamento como nos da área de educação, ou seja, buscariam arrecadar mais e aplicar na expansão da estrutura estatal e dos serviços públicos consumidos diretamente pela população e pelo próprio governo e, também, destinariam mais recursos para áreas sociais como a de educação. Os governantes de centro e de direita, por seu turno, evidenciariam relação negativa com a área de administração-planejamento e de educação, isto é, aplicariam

menos recursos tanto na área de administração e planejamento com na de educação quando comparados aos partidos de esquerda.

O alinhamento político entre os prefeitos dos pequenos municípios e o Presidente da República foi estabelecido por meio de três variáveis. A primeira indica se ambos eram do mesmo partido político (*relação partidária presidente*). A segunda, se o partido do Presidente da República esteve presente na coligação que elegeu o Prefeito (*coligação direta presidente*). A terceira estabelece se pelo menos um dos partidos políticos da coligação do Presidente fez parte da coligação municipal que elegeu o Prefeito, excluído o partido do Presidente (*coligação indireta presidente*).

O mesmo procedimento foi empregado em relação ao alinhamento dos pequenos municípios com o governo do respectivo Estado. A primeira variável evidencia se o Prefeito e o Governador eram do mesmo partido político (*relação partidária governador*). A segunda institui se o partido político do Governador do Estado fez parte da coligação que elegeu o Prefeito (*coligação direta governador*) e a terceira determina se pelo menos um dos partidos políticos da coligação do Governador esteve presente na coligação municipal que elegeu o Prefeito, excluído o partido do Governador (*coligação indireta governador*).

Espera-se que essas vinculações políticas contribuam para as finanças municipais. Com isso, a expectativa é de que essas variáveis apresentem relações positivas com ambas as políticas públicas avaliadas nos pequenos municípios, contribuindo para aumentar o volume de recursos nelas aplicados.

A competição política nos municípios é representada: (i) pelo Número Efetivo de Partidos (NEP) do Executivo Municipal e (ii) pelo Número Efetivo de Partidos (NEP) do Legislativo Municipal. A literatura registra que quanto maior o nível de competição para os cargos políticos, maiores os incentivos para que os gastos públicos sejam direcionados às políticas públicas que atendam o maior número possível de cidadãos, ou seja, as políticas universais ou sociais.

Espera-se relacionamento distinto entre as variáveis que representam a competição política municipal e os gastos com administração e planejamento e educação. Assim, quanto maior a competição política na esfera municipal, maiores os gastos com educação (relação positiva) e menores os com administração e planejamento (relação negativa).

Quanto à relação entre as variáveis de controle e as despesas com as áreas de administração e planejamento e de educação, espera-se o seguinte:

(i) População total (logaritmo natural): quanto maior a população, maiores as necessidades de serviços públicos finalísticos, assim, maiores seriam os gastos com educação e menores os com a área de administração e planejamento;

(ii) População jovem: quanto maior, maiores os gastos com a área de educação. Assim, espera-se relação positiva com os gastos de educação e negativa com os de administração e planejamento;

(iii) População idosa: quanto maior o contingente dessa faixa populacional, maiores os gastos com saúde. O aguardado é que a relação dessa variável com as despesas de educação e de administração e planejamento seja negativa;

(iv) PIB municipal per capita: quanto maior a atividade econômica no ambiente local, melhores as condições econômicas para a tributação e para o repasse das receitas vinculadas às atividades econômicas. Com isso, espera-se relação positiva entre o PIB local e os gastos com educação e com administração e planejamento.

5.4 DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO – ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO

As despesas realizadas em administração e planejamento referem-se aos gastos necessários para manter a estrutura burocrática dos entes públicos. As ações são definidas como atividades-meio – conjunto de atividade técnicas e burocráticas que tem por finalidade dar suporte administrativo às entidades públicas. Ou seja, são ações instituídas e consumidas pela própria administração pública e têm por finalidade auxiliar na prestação dos serviços públicos à população.

Os serviços públicos desenvolvidos nessa área são classificados como não finalísticos ou de apoio administrativo e compreendem as atividades utilizadas pelas entidades públicas em sua missão institucional, não resultando em serviços públicos diretamente ofertados à sociedade.

São exemplos das atividades burocráticas realizadas pelos municípios: serviços contábeis, de tesouraria, de tributação, de recursos humanos, jurídicos, de planejamento,

de prestação de contas, de controle sobre o patrimônio público e sobre a tramitação de documentos e protocolos, entre outros.

A estrutura e a forma de atuação da burocracia nos pequenos municípios são definidas e mantidas pelos próprios entes locais. O propósito é instituir e desenvolver atividades administrativas que deem suporte à prestação dos serviços públicos usados pela população e, também, subsidiar os gestores municipais com informações sobre a execução das políticas públicas, auxiliando o processo de tomada de decisão.

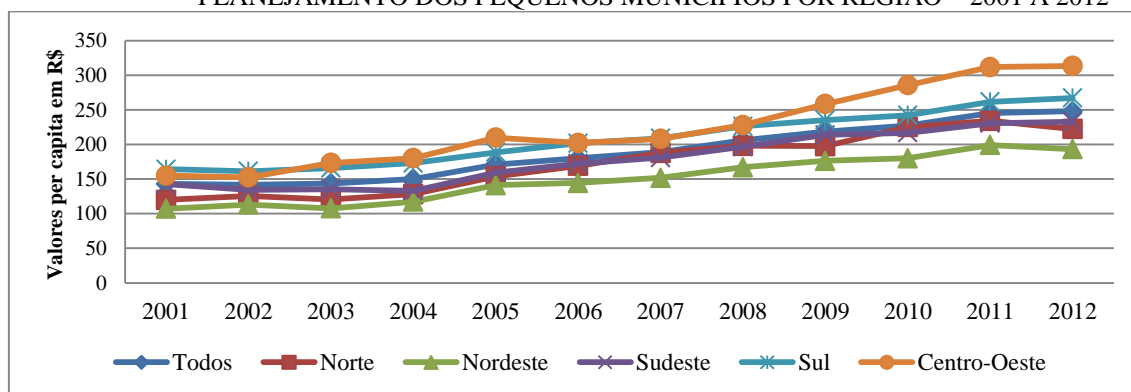
Sobre a área de administração e planejamento não incide nenhuma forma de regulação federal e/ou estadual. Igualmente, não há vinculações de recursos ou exigências mínimas ou máximas de aplicações nas atividades pertinentes à área. Ou seja, é totalmente desregulada quando comparada com áreas como educação, saúde, habitação etc.

5.4.1 Análises descritivas

Nesta seção, são apresentadas análises descritivas envolvendo as despesas realizadas pelos pequenos municípios brasileiros na função de governo administração e planejamento.

O Gráfico 5.3 mostra as despesas médias anuais per capita registradas pelos pequenos municípios na referida área de governo, segmentados nas cinco regiões brasileiras, entre 2001 e 2012.

GRÁFICO 5.3 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA COM A ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

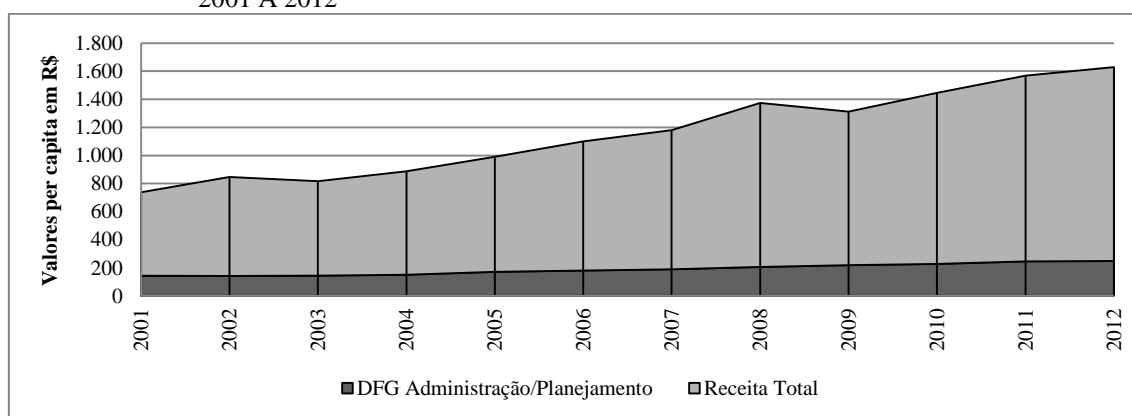
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Os gastos médios de todos os pequenos municípios aumentaram constantemente após 2003. Os valores passaram de R\$ 143, em 2001, para R\$ 248 em 2012, um aumento de 73,4%.

No primeiro ano da série, os pequenos municípios da região Norte gastaram em média R\$ 120 por habitante e no último ano o gasto médio foi R\$ 222, acréscimo de 85%. No Nordeste, gastou-se, em média, entre R\$ 107 e R\$ 193, um incremento de 80,3%. Os gastos na região Sudeste aumentaram 62,9%, passando de R\$ 143 a R\$ 233. Na região Sul, passou-se de R\$ 164 a R\$ 267, uma evolução de 62,8%. Na região Centro-Oeste era de R\$ 155 e ficou em R\$ 313, acréscimo de 101,9%.

Os gastos médios per capita realizados pelos pequenos municípios na área administrativa, em comparação com as receitas totais, entre 2001 e 2012, são apresentados no Gráfico 5.4 abaixo.

GRÁFICO 5.4 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO E DAS RECEITAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Diante dos valores apresentados, observa-se que a proporção de recursos aplicados pelos pequenos municípios em gastos com administração e planejamento manteve-se em patamares estáveis, não acompanhando a evolução das receitas totais que, a partir de 2004, aumentaram constantemente até 2008 e de 2010 a 2012. As receitas totais passaram do primeiro ano da série de R\$ 737 para R\$ 1.629 per capita no último, alta de 121%, enquanto nesse mesmo período as despesas com administração e planejamento aumentaram 73,4%, passando de R\$ 143 a R\$ 248.

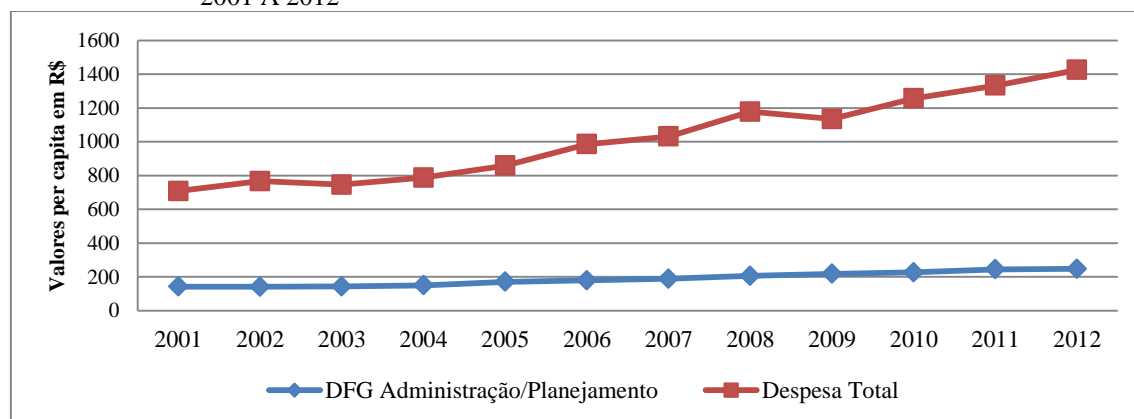
Em 2001, a média per capita aplicada na área burocrática foi de R\$ 143, representando 19,4% da arrecadação total. No ano de 2004, os valores gastos foram de

cerca de R\$ 150 contra R\$ 887 de receita total, 16,9% das receitas municipais. As despesas com administração e planejamento, em 2008, ficaram em R\$ 206, representando 15% do total arrecadado naquele ano. Em 2012, foram R\$ 248, representando cerca de 15% das receitas locais.

Do Gráfico 5.5, constam as médias per capita das despesas na área de administração e planejamento e do total dispendido pelos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes, entre 2001 e 2012.

Do início da série até 2007, as despesas ficaram abaixo de R\$ 200; de 2008 a 2012, passaram de R\$ 206 a R\$ 248. A proporção dos gastos burocráticos em relação às despesas totais reduziu-se ao longo da série avaliada.

GRÁFICO 5.5 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO E DAS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

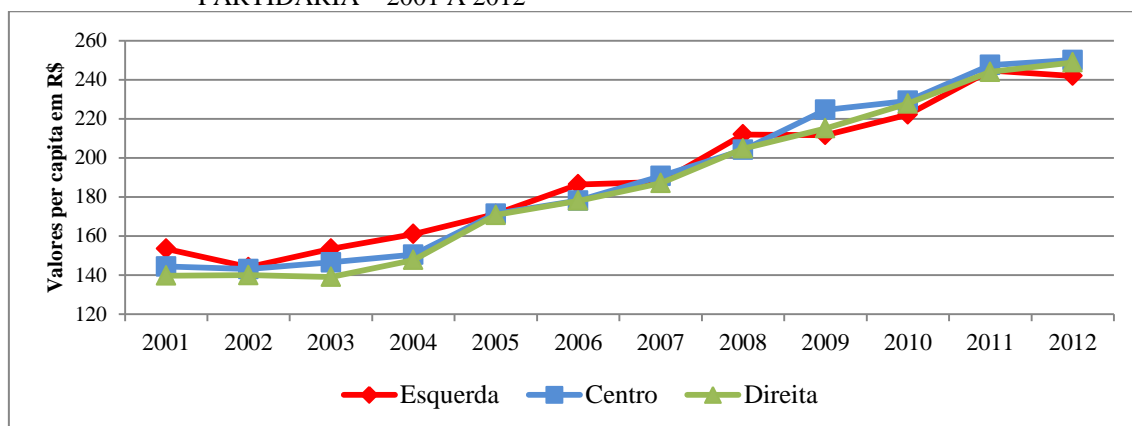
Em 2001, as despesas na área foram de R\$ 143, representando 20,2% das despesas totais. No ano de 2005, os gastos foram de R\$ 171 (19,9% das despesas locais). Em 2012, os gastos representaram pouco mais de 17,4% do total dispendido, R\$ 248 de R\$ 1.426.

Os dados para a ideologia partidária são apresentados no Gráfico 5.6 adiante. Nota-se que os gastos médios per capita registrados pelos três blocos ideológicos, na área administrativa, não apresentaram diferenças significativas entre 2001 e 2012. Os partidos de esquerda aplicaram mais recursos na área que os de centro e de direita em 2001, 2003, 2004 e 2006. Os de centro destinaram valores acima que as outras duas ideologias de 2009 a 2012, porém os valores não foram tão discrepantes.

Os partidos de esquerda destinaram, em média, R\$ 153 em 2001 e R\$ 242 em 2012, acréscimo de 58,17%. Os de centro gastaram nesses mesmos dois períodos R\$

144 e R\$ 250, alta de 73,61%. Os de direita aplicaram R\$ 140 e R\$ 249, aumento de 77,86%.

GRÁFICO 5.6 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA NA FUNÇÃO ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR IDEOLOGIA PARTIDÁRIA – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Nos últimos anos da série, 2009 a 2012, os três blocos ideológicos anotaram gastos médios per capita semelhantes, indicando que as despesas nessa área de governo ficaram mais padronizadas, independentemente da orientação ideológica dos gestores dos pequenos entes locais.

5.4.2 Determinantes políticos dos gastos com administração e planejamento

Neste tópico, são apresentados e discutidos os resultados das análises de dados em painel, pelo método de efeitos fixos. As análises foram estruturadas, primeiro, considerando-se o conjunto total dos pequenos municípios, depois, levando-se em conta as cinco regiões brasileiras. O objetivo é identificar as variáveis políticas que influenciaram os gastos desses municípios na área de administração e planejamento e comparar as semelhanças e diferenças registradas levando em consideração a segmentação regional. Os dados constam da Tabela 5.1, na sequência.

As eleições federais e estaduais foram estatisticamente significantes nacionalmente e nas regiões Norte e Sul. O sinal negativo nas regressões referentes a todos os pequenos municípios, e aos do Sul, indica que os gastos com a área de administração e planejamento diminuíram em relação aos períodos sem eleições. Na região Norte, entretanto, ocorreu aumento dos gastos administrativos nos anos de eleições nacionais.

TABELA 5.1 – DETERMINANTES POLÍTICOS DOS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO, ESTIMATIVA GERAL E POR REGIÕES BRASILEIRAS – EFEITOS FIXOS – 2001 A 2012

| DFG | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|--|--|-----------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| Administração/Planejamento Per capita | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | -1,31** (-2,24) | 5,60* (1,86) | -1,08 (-0,76) | -0,47 (-0,50) | -2,92*** (-2,93) | -2,13 (-1,06) |
| Eleições Municipais | -2,07*** (-3,27) | 0,19 (0,06) | -3,31** (-2,08) | -3,20*** (-3,10) | -0,54 (-0,51) | -4,61** (-2,11) |
| Ideologia de Centro | 1,83 (0,94) | -5,63 (-0,60) | 12,15*** (2,78) | -0,49 (-0,15) | 4,09 (1,22) | -15,59 (-1,58) |
| Ideologia de Direita | -0,83 (-0,44) | -8,99 (-0,98) | 5,14 (1,23) | 2,10 (0,65) | -0,30 (-0,09) | -22,40** (-2,27) |
| Relação Partidária Presidente | 6,41*** (2,64) | -0,61 (-0,05) | 12,88* (1,75) | 4,57 (1,19) | 7,19* (1,79) | -1,17 (-0,14) |
| Coligação Direta Presidente | 0,70 (0,58) | 1,23 (0,25) | -1,16 (-0,37) | 3,97** (1,98) | -0,88 (-0,42) | -2,96 (-0,82) |
| Coligação Indireta Presidente | 2,00** (2,37) | -0,47 (-0,12) | 3,17 (1,57) | 0,71 (0,54) | 2,04 (1,24) | 4,37 (1,62) |
| Relação Partidária Governador | -1,09 (-0,87) | 5,39 (1,01) | 0,86 (0,25) | 0,60 (0,25) | -1,55 (-0,78) | -7,20* (-1,91) |
| Coligação Direta Governador | 0,90 (0,91) | -8,77** (-2,12) | 3,05 (1,23) | 1,04 (0,56) | 0,79 (0,50) | 5,36 (1,65) |
| Coligação Indireta Governador | 1,23 (1,37) | -3,44 (-0,89) | 5,09** (2,42) | -0,19 (-0,13) | 0,06 (0,03) | 3,44 (1,12) |
| NEP Executivo | 1,47 (0,95) | 0,42 (0,06) | 5,20 (1,17) | 4,92** (2,18) | -1,61 (-0,53) | 1,23 (0,28) |
| NEP Legislativo | 3,75*** (7,22) | 6,38*** (3,57) | 4,92*** (3,89) | 0,44 (0,53) | 3,35*** (2,99) | 4,78*** (2,95) |
| População Total (Log. Natural) | 0,92 (0,89) | -2,38 (-0,53) | -0,21 (-0,09) | 1,39 (0,78) | 2,59 (1,30) | 1,95 (0,64) |
| População Jovem (%) | -312,45*** (-17,87) | -236,39*** (-3,24) | -243,89*** (-5,87) | -406,99*** (-11,80) | -330,06*** (-10,50) | -279,07*** (-5,13) |
| População Idosa (%) | 1535,02*** (44,37) | 2255,42*** (10,35) | 1162,78*** (10,85) | 1451,97*** (23,46) | 1518,76*** (27,51) | 1869,71*** (16,17) |
| PIB municipal per capita | 0,004*** (12,47) | 0,004** (2,18) | 0,019*** (7,02) | 0,005*** (8,46) | 0,003*** (6,70) | 0,004*** (3,79) |
| Constante | 0,15 (0,05) | 11,57 (0,59) | -3,33 (-0,45) | 13,05** (2,55) | -1,47 (-0,23) | -7,24 (-0,74) |
| Nº Observações | 11.723 | 682 | 1.975 | 3.705 | 4.144 | 1.217 |
| R ² | 0,3758 | 0,3898 | 0,3364 | 0,3449 | 0,4306 | 0,4407 |
| Estatística F | 336,11 | 19,40 | 45,43 | 93,09 | 152,76 | 43,67 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Chow | 20,61 | 9,44 | 13,50 | 18,53 | 23,76 | 22,10 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Hausman | 674,74 | 82,41 | 96,79 | 211,53 | 152,23 | 137,00 |
| Prob > Chi ² | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |

FONTE: O autor (2016)

Significância: 1% ***; 5% **; 10% *

Nas eleições estaduais e federais, a diminuição dos gastos administrativos foi de R\$ 1,31 per capita em média, nacionalmente. Na região Sul, a retração ficou em R\$ 2,92 e, na Norte, ocorreu aumento de R\$ 5,60, ambas em relação aos períodos sem eleições nacionais.

Os pleitos municipais apresentaram significância estatística para o conjunto total de pequenos municípios e para os das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. O sinal evidenciado foi negativo, como esperado, indicando que os gastos com administração e planejamento foram reduzidos em anos de eleições municipais. As reduções foram de R\$ 2,07 per capita para todos os pequenos municípios, de R\$ 3,31 no Nordeste, de R\$ 3,20 no Sudeste e de R\$ 4,61 no Centro-Oeste.

As variáveis de ideologia partidária não se mostraram altamente significantes e nem registraram distinções nas relações com os gastos administrativos nos pequenos municípios. Na regressão com a totalidade dos pequenos entes locais, a ideologia não apresentou significância estatística, indicando que os gastos na área de administrativa não se diferenciam em razão da ideologia partidária do gestor local.

No Nordeste, a ideologia de centro foi significativa, porém, com sinal positivo, revelando que as gestões com ideologia de centro aplicaram mais recursos na área de administração e planejamento que as de esquerda, em torno de R\$ 12,15 per capita, diferente do esperado. No Centro-Oeste, os resultados evidenciaram que os partidos da ideologia de direita destinaram menos recursos para a área administrativa que os de esquerda, em média R\$ 22,40 por habitante. Nas demais regiões avaliadas, a ideologia não foi estatisticamente significativa para os gastos com administração e planejamento.

A relação partidária do Prefeito com o Presidente da República (mesmo partido político), a coligação direta entre o Prefeito e o Presidente da República e a coligação indireta entre o Prefeito e o Presidente da República (quando pelo menos um dos partidos da coligação que elegeu o Presidente esteve presente na coligação que elegeu o Prefeito), registraram significância estatística muito baixa em relação às despesas na função de governo administração e planejamento.

Na estimativa com todos os pequenos municípios, a relação partidária e a coligação indireta foram significantes e evidenciaram acréscimo sobre os gastos administrativos na proporção de R\$ 6,41 e R\$ 2,00 per capita, respectivamente, quando esses alinhamentos políticos ocorreram. Entre as regiões, somente a relação partidária no Nordeste e no Sul e a coligação direta no Sudeste foram significantes e indicaram

aumento de R\$ 12,88, R\$ 7,19 e R\$ 3,97 por habitante, respectivamente, sobre a despesa agregada avaliada.

A relação partidária entre o Prefeito e o Governador do respectivo Estado (mesmo partido político) foi estatisticamente significativa apenas na região Centro-Oeste, porém, devido ao sinal negativo, contribuiu para reduzir os gastos em R\$ 7,20. A coligação direta entre o Prefeito e o Governador do Estado somente se mostrou estatisticamente significativa na estimativa da região Norte e indicou que os gastos administrativos diminuíram em torno de R\$ 8,77 quando o partido do Governador compôs a coligação que elegeu o Prefeito.

A relação partidária indireta entre o Prefeito e o Governador apresentou significância para os pequenos municípios da região Nordeste, registrando aumento médio per capita sobre os gastos com administração e planejamento de R\$ 5,09. Nas demais análises, o relacionamento político entre os governos estadual e municipal por meio das coligações não foi relevante para os gastos administrativos no período analisado.

A variável representativa da competição política para o Executivo Municipal (Número Efetivo de Partidos) mostrou-se estatisticamente significativa somente na estimativa da região Sudeste, com sinal positivo em relação às despesas avaliadas. Com isso, quanto maior o NEP, maiores os gastos com a área burocrática nos pequenos municípios da região Sudeste na proporção de R\$ 4,92 per capita para cada ponto a mais de NEP.

O Número Efetivo de Partidos do Legislativo Municipal, quando significativo, contribuiu para aumentar as despesas da área administrativa. Ou seja, quanto maior a disputa partidária pelas vagas do Legislativo local, maior o valor aplicado na área, diferentemente do sugerido. Na estimativa com todos os pequenos municípios, o acréscimo foi de R\$ 3,75 para cada ponto de acréscimo do NEP. No Norte, o aumento ficou em R\$ 6,38; no Nordeste, em R\$ 4,92; no Sul, em R\$ 3,3; e, no Centro-Oeste, em R\$ 4,78.

A população total em logaritmo natural não registrou significância estatística em relação aos gastos da área administrativa municipal.

A proporção da população jovem foi estatisticamente significativa em todas as análises e registrou sinal negativo com os gastos de administração e planejamento, conforme o sugerido. Com isso, os gastos administrativos apresentaram retração na ordem de R\$ 236,39 no Norte; de R\$ 243,89 no Nordeste; de R\$ 406,99 no Sudeste; de

R\$ 330,06 no Sul; e de R\$ 279,07 no Centro-Oeste. Na estimativa nacional, essa relação foi de R\$ 312,45.

A população idosa também foi significativa em todas as estimativas e com sinal positivo, diferentemente do esperado. Esse resultado indica que os gastos com administração e planejamento apresentaram alta de R\$ 1.535,02 na estimativa geral; de R\$ 2.255,42 no Norte; de R\$ 1.869,71 no Centro-Oeste; de R\$ 1.518,76 no Sul; de R\$ 1.451,97 no Sudeste; e de R\$ 1.162,78 no Nordeste.

O PIB per capita municipal também foi relevante estatisticamente em todas as análises e o sinal apresentado foi positivo. Dessa forma, à medida que o PIB municipal aumentou, o volume de gastos com administração e planejamento também cresceu. Na estimativa geral, o acréscimo foi de aproximadamente R\$ 0,004 para cada real per capita gerado de PIB municipal. Na região Nordeste, de R\$ 0,019; na Sudeste, de R\$ 0,005; na Norte e na Centro-Oeste, de R\$ 0,004; e na região Sul, de R\$ 0,003.

No modelo com todos os pequenos municípios, 37,58% da variação dos gastos com administração e planejamento é explicada. O coeficiente de determinação da região Norte foi capaz de explicar 38,98% da variação registrada nos gastos burocráticos; na Nordeste, 33,64%; na Sudeste, 34,49%; na região Sul, 43,06% e na Centro-Oeste, 44,07%. Os valores aqui expostos não almejam comparar o poder explicativo dos modelos estimados, mas informar a proporção da variação dos gastos administrativos explicados em cada um dos modelos especificados.

5.4.3 Considerações sobre as hipóteses – administração/planejamento

As pesquisas brasileiras, em geral, não analisaram os gastos com administração e planejamento, tanto na esfera estadual como na municipal. Os resultados aqui apresentados são as primeiras evidências dos efeitos dos aspectos políticos sobre os gastos administrativos ou burocráticos no âmbito local.

A primeira hipótese é: os gastos realizados pelos pequenos municípios em administração e planejamento diminuem em anos de eleições federais, estaduais e municipais (Hipótese 1.2).

Os resultados do Quadro 5.2, a seguir, evidenciam que as eleições estaduais e federais apresentaram significância estatística na estimativa nacional no Norte e no Sul. As eleições municipais foram relevantes para os gastos administrativos de todos os

pequenos municípios e para os das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. Nas demais predições, os anos eleitorais não registraram significância estatística.

QUADRO 5.2 – EFEITOS DOS PERÍODOS ELEITORAIS SOBRE OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-----------------------------|--|-------|----------|----------|----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | -1,31** | 5,60* | N.S. | N.S. | -2,92*** | N.S. |
| Eleições Municipais | -2,07*** | N.S. | -3,31** | -3,20*** | N.S. | -4,61** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

Com exceção da região Norte, o sinal apresentado nas regressões significantes foi negativo conforme esperado. Os gastos com administração e planejamento, quando abordados todos os pequenos municípios, diminuiram em média R\$ 1,31 per capita nos períodos de eleições estaduais e federais, quando comparados com os períodos em que não foram realizadas tais eleições. No Sul, houve redução de R\$ 2,92; no Norte, ao contrário, ocorreu aumento na proporção de R\$ 5,60.

Os efeitos das eleições municipais foram mais significantes que os das nacionais e indicaram redução sobre os gastos administrativos na ordem de R\$ 2,07 per capita para o conjunto total de pequenos municípios em anos de eleições locais. No Nordeste, a retração foi de R\$ 3,31; no Sudeste, de R\$ 3,20; e, no Centro-Oeste, de R\$ 4,61.

Com base nesses resultados, é possível confirmar a Hipótese 1.2 quanto às eleições estaduais e federais para a totalidade dos pequenos municípios e para os da região Sul. Quanto às eleições municipais, foi possível ratificar a hipótese para o conjunto total dos pequenos municípios e para as regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste. Nesses casos, os períodos eleitorais impactaram negativamente os gastos de administração e planejamento.

A respeito das possíveis diferenças de relação entre os gastos administrativos e a ideologia partidária, a hipótese é de que os partidos de esquerda destinam mais recursos para as políticas de administração e planejamento do que os partidos de centro e de direita (Hipótese 2.2).

O Quadro 5.3, abaixo, sintetiza os efeitos apresentados pelas ideologias partidárias sobre os gastos administrativos dos pequenos municípios.

QUADRO 5.3 – EFEITOS DAS IDEOLOGIAS POLÍTICAS SOBRE OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------|--|-------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Ideologia de Centro | N.S. | N.S. | 12,15*** | N.S. | N.S. | N.S. |
| Ideologia de Direita | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | -22,40** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

De maneira geral, os resultados apresentados por todas as estimativas evidenciam que as ideologias consideradas não se mostraram significantes em relação aos gastos com administração e planejamento.

Nas estimativas por regiões, somente no Nordeste a ideologia de centro foi relevante estatisticamente e apresentou sinal positivo. A ideologia de direita mostrou-se significativa apenas no Centro-Oeste, com sinal negativo. Nos demais casos, as ideologias não foram estatisticamente significantes.

Com isso, não há evidências de que os partidos que governaram os pequenos municípios registraram diferenças em relação aos gastos com administração e planejamento devido às concepções ideológicas de cada um, em razão da baixa significância estatística registrada.

Assim, a Hipótese 2.2 – de que os partidos políticos com ideologia de esquerda, quando no poder, destinariam mais recursos para a área administrativa do que os partidos classificados nas ideologias de centro e de direita – foi refutada pelos dados.

Quanto aos efeitos dos alinhamentos políticos, direto ou indireto, entre o Prefeito e o Presidente da República, a presente pesquisa buscou avaliar se nos pequenos municípios em que essas relações políticas foram evidenciadas os gastos com administração e planejamento aumentaram em comparação com os pequenos entes locais em que não houve essas relações (Hipótese 3.3). O Quadro 5.4, abaixo, mostra os efeitos das formas de alinhamento político analisadas sobre os gastos com administração e planejamento.

Os resultados mostram que as formas de alinhamento político que levaram em conta a) se o Prefeito e o Presidente da República eram do mesmo partido político (*relação partidária presidente*); e b) se o partido político do Presidente da República participou da coligação local que elegeu o Prefeito (*coligação direta presidente*) ou, ainda, quando pelo menos um dos partidos políticos integrantes da coligação que elegeu

o Presidente esteve presente na coligação que elegeu o Prefeito (*coligação indireta presidente*), apresentaram baixa significância estatística para os gastos burocráticos nas estimativas por regiões.

QUADRO 5.4 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O GOVERNO FEDERAL SOBRE OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------------|--|-------|----------|---------|-------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Relação Partidária Presidente | 6,41*** | N.S. | 12,88* | N.S. | 7,19* | N.S. |
| Coligação Direta Presidente | N.S. | N.S. | N.S. | 3,97** | N.S. | N.S. |
| Coligação Indireta Presidente | 2,00** | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

Para o conjunto de todos os pequenos municípios, pertencer ao mesmo partido do Presidente ou manter relação partidária com o Governo Federal por meio das coligações contribuiu para aumentar os gastos administrativos.

Diante desses resultados, não é possível confirmar que todas as formas de alinhamento político entre os governos locais e o Federal influenciaram os gastos municipais com administração e planejamento – panorama que refuta a Hipótese 3.3. Porém, pode-se afirmar, no caso da totalidade dos pequenos municípios, que a relação partidária e a coligação indireta com o presidente contribuíram para aumentar os gastos nessa área. Também é o caso da relação partidária no Nordeste e no Sul e a coligação direta no Sudeste.

Também foram avaliados os efeitos dos alinhamentos políticos, direto ou indireto, entre o Prefeito e o governo do respectivo Estado. O objetivo foi verificar se nos pequenos municípios em que tais vínculos ocorreram os gastos com administração e planejamento aumentaram em comparação com os casos em que esses vínculos não existiram (Hipótese 3.4). Os resultados são apresentados no Quadro 5.5 adiante.

Prefeito e Governador pertencerem ao mesmo partido político (*relação partidária governador*) somente foi significativa na região Centro-Oeste. Entretanto, essa relação evidenciou retração média per capita de R\$ 7,20 sobre os gastos administrativos, diferentemente do sugerido.

QUADRO 5.5 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E OS GOVERNOS ESTADUAIS SOBRE OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------------|--|---------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Relação Partidária Governador | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | -7,20* |
| Coligação Direta Governador | N.S. | -8,77** | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| Coligação Indireta Governador | N.S. | N.S. | 5,09** | N.S. | N.S. | N.S. |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

Quanto à vinculação partidária caracterizada pela participação do partido político do Governador na coligação local que elegeu o Prefeito (*coligação direta governador*), os resultados indicaram que somente para os pequenos municípios da região Norte tal alinhamento foi significativo. Porém, provocou retração de R\$ 8,77 per capita sobre os gastos, ao contrário do esperado. As demais estimativas não foram estatisticamente significantes.

Quanto às possíveis elevações dos gastos com administração e planejamento, quando pelo menos um dos partidos políticos da coligação que elegeu o Governador esteve presente na que elegeu o Prefeito (*coligação indireta governador*), os resultados mostram que essa relação apenas foi significativa no Nordeste, com aumento de R\$ 5,09 por habitante sobre os gastos quando tal alinhamento ocorreu.

Assim, não é possível confirmar a Hipótese 3.4 devido à baixa significância estatística apresentada pelas variáveis representativas das formas de alinhamento político entre os governos dos pequenos locais e os dos respectivos estados.

No que diz respeito aos impactos da competição política, a hipótese sugerida é de que, quanto maior o nível de competição política nas eleições municipais, menores os gastos com administração e planejamento nos pequenos municípios (Hipótese 4.2).

No Quadro 5.6, abaixo, são evidenciados os efeitos da competição política para o Executivo e o Legislativo municipais sobre os gastos da área administrativa.

Os resultados indicam que o Número Efetivo de Partidos (NEP) do Executivo local foi estatisticamente significativo somente para os pequenos municípios da região Sudeste. Entretanto, com sinal positivo, diferente do esperado. Assim, para cada ponto de aumento contabilizado no NEP, os gastos com administração e planejamento aumentaram R\$ 4,92 por habitante na região Sudeste.

QUADRO 5.6 – EFEITOS DOS INDICADORES DE COMPETIÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO MUNICIPAIS SOBRE OS GASTOS COM ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------|--|---------|----------|---------|---------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| NEP Executivo | N.S. | N.S. | N.S. | 4,92** | N.S. | N.S. |
| NEP Legislativo | 3,75*** | 6,38*** | 4,92*** | N.S. | 3,35*** | 4,78*** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

O NEP do Legislativo local somente não foi relevante na estimativa da região Sudeste. Nas demais, porém, o sinal registrado foi positivo, contrariamente ao sugerido. Com isso, para cada ponto de acréscimo no NEP do Legislativo local os gastos com administração e planejamento registraram aumento na média per capita de R\$ 3,75 na especificação nacional; R\$ 6,38 na região Norte; R\$ 4,92 na Nordeste; R\$ 3,35 na região Sul; e de R\$ 4,78 na Centro-Oeste.

Com base nos efeitos da competição política sobre os gastos em administração e planejamento, não se pode confirmar a Hipótese 4.2, visto que os indicadores utilizados mostraram baixa relevância estatística, no caso do Executivo Municipal. Além disso, nas estimativas realizadas, as variáveis explicativas registram sinal diferente do esperado, como em relação ao NEP do Legislativo Municipal.

5.5 DESPESAS POR FUNÇÃO DE GOVERNO – EDUCAÇÃO

As despesas agregadas realizadas em educação referem-se às políticas e aos serviços públicos relativos às atividades de Educação Infantil e das primeiras séries da Educação Fundamental (atualmente da 1ª à 5ª série). O propósito dessas despesas é dar condições para que as crianças com idade de frequentar a educação infantil e as primeiras séries do Ensino Fundamental possam efetivamente fazê-lo.

Também são desenvolvidas ações para atender o contingente de educandos com alguma necessidade especial, como os indígenas e os quilombolas, e, ainda, ações voltadas a jovens e adultos.

Nos pequenos municípios, podem ser citados como exemplos de atuação da área de educação: contratar e remunerar os profissionais que desenvolvem atividades educacionais, tanto infantis como de educação básica; disponibilizar e manter a rede de escolas e os centros de educação infantil municipais para que tais atividades possam ser realizadas; manter os serviços de merenda escolar e de transporte escolar; promover a gestão da área, entre outras.

Esses serviços são classificados como finalísticos, ou seja, referem-se ao conjunto de atividades e de ações articuladas que são colocadas à disposição da população e são por essa consumidas.

A área de educação é amplamente regulada. Constitucionalmente, as administrações municipais devem destinar no mínimo 25% das receitas originárias de impostos para a área, além de contarem com fundo multigovernamental (Fundef/Fundeb) que canaliza recursos para as políticas públicas da área de educação. Além disso, existe obrigatoriedade de cumprimento das regras em relação à maneira como tais recursos devem ser aplicados no âmbito municipal.

Conforme sugerido por Sakurai (2009, p. 55), “[...] a proporção de recursos municipais alocados nesta função é significativa. Ademais, é importante notar que [...] tais despesas têm forte apelo popular e político”, o que diferencia a educação das outras áreas de atuação dos entes públicos municipais, em particular nos pequenos municípios.

Além de contar com fontes de financiamento obrigatórias, a área dispõe, ainda, de vários programas desenvolvidos em parceria com outras esferas de governo, em especial a Federal, cuja finalidade é melhorar as condições educacionais no âmbito municipal, como por exemplo: o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (PNATE) e o Programa

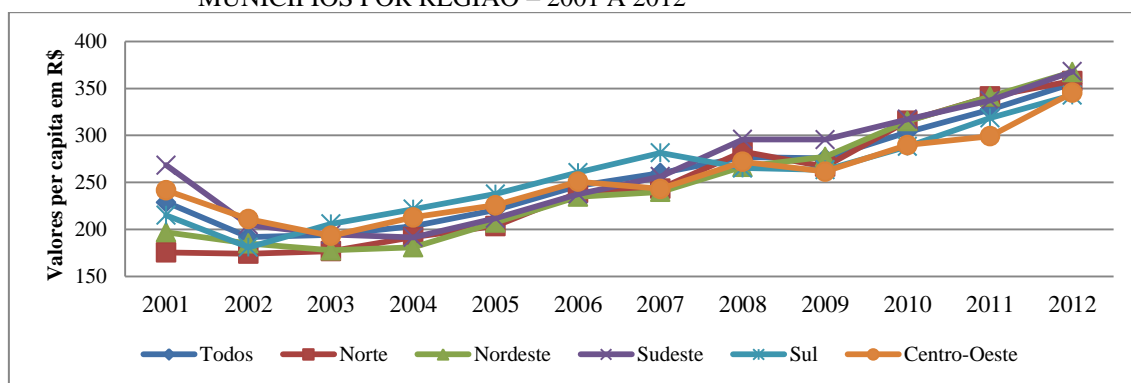
Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), entre outros.

5.5.1 Análises descritivas

As despesas realizadas pelos municípios brasileiros com população inferior a 5 mil habitantes na área de educação são apresentadas e comentadas, nesta seção, com a finalidade de evidenciar as principais características junto ao grupo de municípios pesquisados.

O Gráfico 5.7, a seguir, mostra as médias per capita anuais registradas pelos pequenos municípios em educação, segmentadas nas cinco regiões brasileiras.

GRÁFICO 5.7 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA NA ÁREA DE EDUCAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

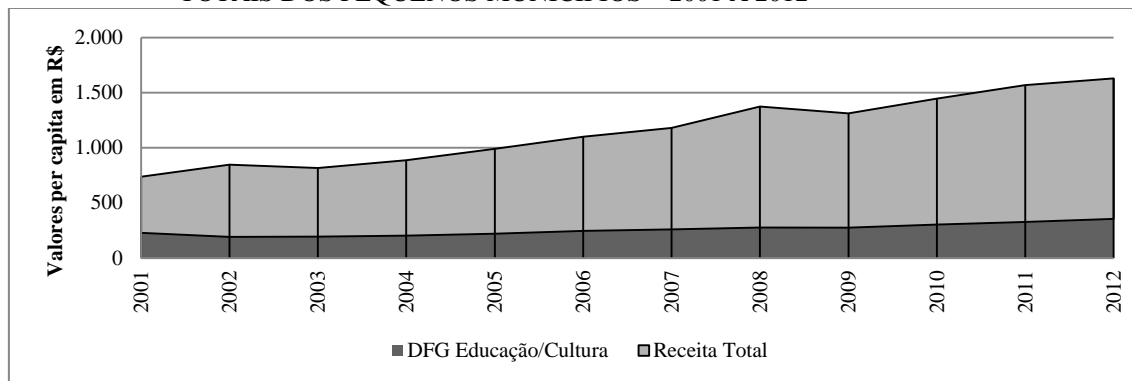
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Os gastos médios de todos os pequenos municípios registraram retração de 2001 a 2003. A partir de 2004, em todas as regiões, a aplicação de recursos na área de educação aumentou constantemente até 2008. Em 2009, houve retração, exceto no Sudeste, e a partir de 2010 os gastos voltaram a aumentar nas cinco regiões.

A média per capita geral passou de R\$ 229, em 2001, para R\$ 355 em 2012, aumento de 55%. No Norte, passou-se de R\$ 176 a R\$ 358, acréscimo de 103,4% – o maior entre as regiões. No Nordeste, passou-se de R\$ 197 a R\$ 368, incremento de 86,8%. No Sudeste, os valores evoluíram 37,3% – menor aumento percentual entre as regiões – passando de R\$ 268 a R\$ 368. No mesmo período, no Sul, os valores cresceram de R\$ 215 a R\$ 343, alta de 59,5%. No Centro-Oeste, de R\$ 242 a R\$ 346, elevação de 42,9%.

A comparação entre os gastos com educação e os gastos totais é evidenciada no Gráfico 5.8 abaixo.

GRÁFICO 5.8 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO E DAS RECEITAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Em 2001, os recursos aplicados em educação constituíram, em média, 31% do total de gastos com serviços públicos. A partir de 2003, essa proporção acomodou-se em níveis mais baixos e manteve-se estável até o final da série analisada. O percentual médio dos gastos com educação em relação às receitas municipais totais⁵⁷ ficou em torno de 22% entre 2002 e 2012.

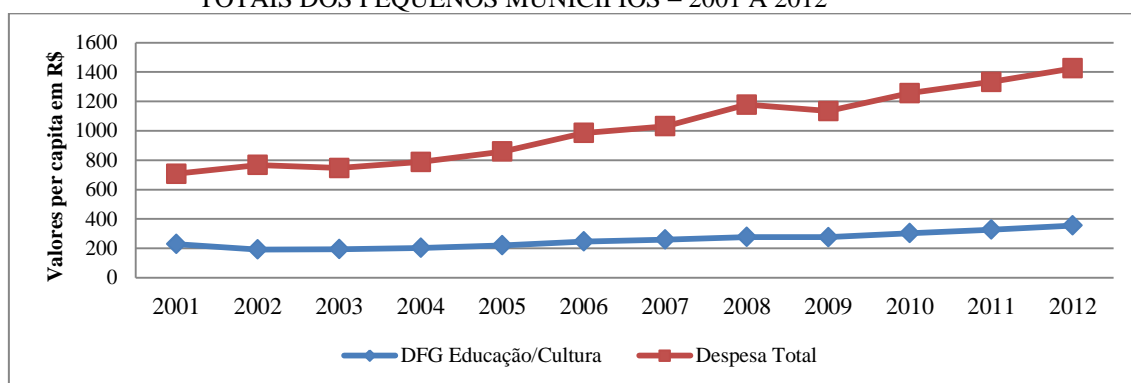
Um dos motivos foi que as despesas da área cresceram 55% entre 2001 e 2012, enquanto as receitas totais aumentaram 121% no mesmo período. Outro possível motivo foi o incremento dos gastos municipais com saúde decorrentes da EC nº 29/2000 (ver Gráfico 5.2).

Adiante, o Gráfico 5.9 apresenta as médias per capita das despesas totais e das com educação.

Até 2005, as despesas ficaram em torno de R\$ 200 ao ano e a partir de 2006 foram constantemente aumentando até atingir R\$ 355 em 2012. Proporcionalmente, os gastos com educação registraram diminuição no que diz respeito às despesas totais ao longo da série avaliada.

⁵⁷ É importante lembrar que a base de cálculo para auferir a aplicação mínima (25%) na área de educação nos municípios não é a receita total, mas, sim, a de impostos municipais (IPTU, ISSQN, ITBI e a dívida ativa de impostos locais) e a receita das transferências originárias de impostos da União e do Estado, como as do FPM, Transferências Financeiras LC 87/96, cota-parte do ICMS, do IPVA, do IPI-Exportação e do ITR, além do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF).

GRÁFICO 5.9 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO E DAS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



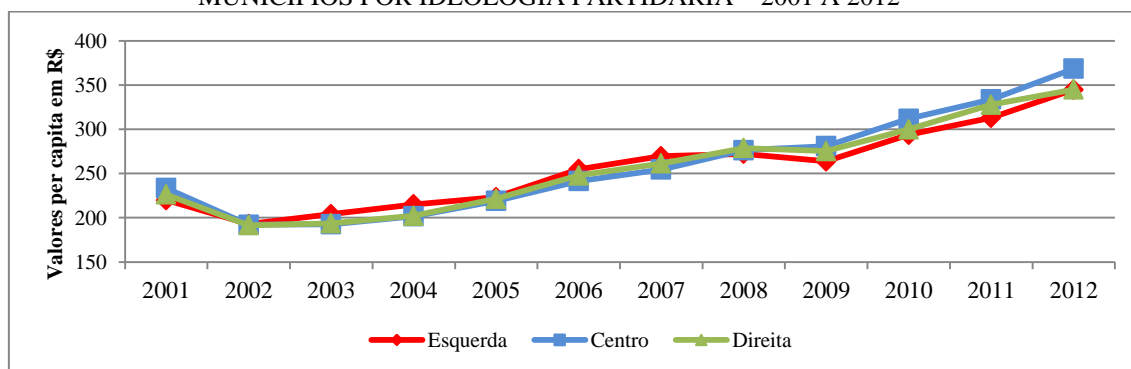
FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Em 2001, a média per capita aplicada na área foi de R\$ 229, representando 32,3% das despesas totais. Em 2005, os valores foram de pouco mais de R\$ 221 contra R\$ 859 de despesa total, ou 25,7%. Em 2012, os gastos com educação representaram 24,9% do total dispendido, totalizando R\$ 355 de R\$ 1.426.

As despesas com educação, considerando a ideologia partidária, constam do Gráfico 5.10, a seguir.

GRÁFICO 5.10 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR IDEOLOGIA PARTIDÁRIA – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Note-se que os gastos médios per capita registrados pelos três blocos ideológicos foram bastante semelhantes entre 2001 e 2012. Os partidos de centro aplicaram um pouco mais que os de direita e de esquerda em 2001 e de 2010 a 2012. Os de esquerda investiram mais em 2003, 2004 e 2007, embora os valores não cheguem a ser discrepantes.

Os partidos de esquerda destinaram, em média, R\$ 220 em 2001 e R\$ 345 em 2012, incremento de 56,82%. Os de centro gastaram de R\$ 233 a R\$ 369, alta de

58,37%. Os de direita passaram de R\$ 226 a R\$ 345, aumento de pouco mais de 52,65%.

Em geral, os três blocos ideológicos apresentaram gastos semelhantes, indicando que nos pequenos municípios as despesas em educação são bastante padronizadas, independentemente da orientação ideológica dos gestores, mostrando os efeitos da regulação existente sobre os recursos e as despesas da área educacional.

5.5.2 Determinantes políticos dos gastos com educação

Nesta seção, são apresentados e discutidos os resultados das análises de dados em painel dos gastos com a área de educação, pelo método de efeitos fixos. Os objetivos são identificar quais variáveis políticas impactam os gastos dos pequenos municípios na área de educação e comparar as semelhanças e as diferenças apresentadas, levando-se em consideração as regiões. Os resultados das estimativas constam da Tabela 5.2, apresentada mais abaixo.

As eleições federais e estaduais foram estatisticamente significantes nas regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste. A região Sul foi a única que registrou sinal negativo, indicando que nesses períodos os gastos com educação diminuíram em relação aos anos em que não ocorreram eleições. No Nordeste e no Centro-Oeste, o sinal foi positivo, evidenciando aumento das despesas da área analisada em anos de eleições nacionais.

Os gastos com educação, em anos de eleições estaduais e federais, registraram acréscimo médio de R\$ 6,37 per capita, na região Nordeste, e de R\$ 10,35 na Centro-Oeste. Entretanto, na região Sul, houve redução de R\$ 7,65 nos gastos em períodos de eleições federais e estaduais.

As eleições municipais, por seu turno, mostraram-se significantes e com sinal positivo em todas as estimativas, evidenciando que os gastos com educação aumentaram em anos de eleições municipais.

A análise com todos os pequenos municípios indicou que o acréscimo nos gastos com educação foi de R\$ 7,66 per capita em anos de eleições municipais. Entre as regiões, a média mais alta foi R\$ 16,78 no Norte; seguida de R\$ 12,45 no Centro-Oeste; R\$ 8,24 no Sudeste; R\$ 6,76 no Nordeste; e R\$ 3,60 no Sul.

TABELA 5.2 – DETERMINANTES POLÍTICOS DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO, ESTIMATIVA GERAL E POR REGIÕES BRASILEIRAS – EFEITOS FIXOS –2001 A 2012

| DFG | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|--------------------------------|--|-----------------------|------------------------|------------------------|------------------------|-----------------------|
| Educação per capita | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | 0,04 (0,06) | 5,07 (1,36) | 6,37*** (3,55) | 1,80 (1,32) | -7,65*** (-5,83) | 10,35*** (4,20) |
| Eleições Municipais | 7,66*** (9,06) | 16,78*** (4,13) | 6,76*** (3,43) | 8,24*** (5,65) | 3,60** (2,59) | 12,45*** (4,70) |
| Ideologia de Centro | -5,42** (-2,15) | 4,29 (0,40) | -0,86 (-0,17) | -7,64* (-1,77) | -0,22 (-0,05) | 7,98 (0,69) |
| Ideologia de Direita | -4,31* (-1,74) | -1,33 (-0,13) | 2,69 (0,56) | -4,57 (-1,11) | -2,54 (-0,62) | 10,16 (0,87) |
| Relação Partidária Presidente | -0,28 (-0,09) | 10,37 (0,73) | 9,36 (1,13) | -6,24 (-1,27) | 1,16 (0,22) | 9,27 (0,91) |
| Coligação Direta Presidente | 3,44** (2,19) | 0,87 (0,15) | 3,95 (1,07) | 8,40*** (3,21) | -0,27 (-0,10) | -1,17 (-0,27) |
| Coligação Indireta Presidente | 4,65*** (4,16) | 3,33 (0,73) | 12,10*** (5,03) | -0,22 (-0,13) | 1,92 (0,90) | 11,61*** (3,60) |
| Relação Partidária Governador | -2,74* (-1,65) | -7,11 (-1,15) | -5,65 (-1,39) | -2,98 (-0,92) | -3,44 (-1,30) | -5,22 (-1,13) |
| Coligação Direta Governador | 2,99** (2,28) | -1,86 (-0,38) | 0,14 (0,05) | 7,72*** (3,16) | 1,00 (0,49) | 3,68 (0,93) |
| Coligação Indireta Governador | 5,36*** (4,52) | 1,75 (0,38) | 1,36 (0,55) | 1,39 (0,71) | 8,62*** (3,86) | 1,74 (0,47) |
| NEP Executivo | -5,28*** (-2,62) | -24,31*** (-3,26) | -0,63 (-0,12) | 0,23 (0,08) | -5,22 (-1,31) | -10,44* (-1,94) |
| NEP Legislativo | 5,44*** (7,99) | 7,69*** (3,70) | 2,22 (1,55) | 1,87* (1,75) | 1,78 (1,22) | 5,22*** (2,66) |
| População Total (Log. Natural) | 8,02*** (5,86) | 10,20* (1,73) | 3,69 (1,36) | 8,98*** (3,77) | 10,72*** (4,02) | 4,67 (1,25) |
| População Jovem (%) | -606,19*** (-26,51) | -557,42*** (-6,70) | -759,70*** (-15,73) | -934,04*** (-21,33) | -450,29*** (-10,98) | -445,95*** (-6,81) |
| População Idosa (%) | 2191,01*** (48,15) | 3480,97*** (13,66) | 2261,27*** (17,34) | 2380,33*** (29,61) | 2014,60*** (28,15) | 2142,14*** (15,23) |
| PIB municipal per capita | 0,005*** (10,60) | 0,008*** (4,06) | 0,050*** (13,40) | 0,009*** (10,54) | 0,001 (1,61) | 0,009*** (6,17) |
| Constante | 1,70 (0,37) | -8,48 (-0,28) | 46,78*** (4,18) | 14,65* (1,71) | -27,39*** (-2,92) | -11,33 (-0,93) |
| Nº Observações | 11.904 | 689 | 2.043 | 3.692 | 4.227 | 1.253 |
| R ² | 0,4400 | 0,5616 | 0,5784 | 0,5197 | 0,4249 | 0,4595 |
| Estatística F | 379,38 | 39,47 | 128,63 | 190,55 | 153,07 | 48,84 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Chow | 12,68 | 11,33 | 12,60 | 12,50 | 11,39 | 10,15 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Hausman | 1355,50 | 61,02 | 290,36 | 332,61 | 482,45 | 150,07 |
| Prob > Chi ² | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |

FONTE: O autor (2016)

Significância: 1% ***; 5% **; 10% *

A ideologia partidária mostrou-se significativa na análise com todos os pequenos municípios e revelou que os partidos de esquerda destinaram mais recursos para a área de educação do que os de centro e os de direita, devido ao sinal negativo apresentado. A retração per capita foi de R\$ 5,42 no caso dos partidos de centro e de R\$ 4,31 para os de direita quando comparados com os de esquerda.

Nas análises por regiões, as ideologias partidárias não foram estatisticamente significantes. A única exceção foi na região Sudeste, que apresentou diminuição de R\$ 7,64 per capita sobre os gastos com educação quando comparados com os partidos de esquerda, usados como referência nas análises.

Prefeito e Presidente da República serem do mesmo partido político não mostrou relevância estatística com os gastos de educação, tanto na estimativa nacional como na por regiões.

A coligação direta entre o Prefeito e o Presidente da República foi estatisticamente significativa e positiva na estimativa geral e na da região Sudeste. Assim, quando o partido do Presidente compôs a coligação partidária que elegeu o Prefeito, o acréscimo sobre os gastos com educação foi de R\$ 3,44 per capita para todos os pequenos municípios e de R\$ 8,40 para os do Sudeste, quando comparado com aqueles em que essa relação política não ocorreu.

A coligação indireta entre o Prefeito e o Presidente da República (quando pelo menos um dos partidos da coligação que elegeu o Presidente esteve presente na coligação que elegeu o Prefeito) foi um pouco mais significativa do que as outras variáveis a respeito das relações entre o nível local e o Federal, sendo estatisticamente significativa na regressão geral e na das regiões Nordeste e Centro-Oeste. O sinal registrado foi positivo. Com isso, tal alinhamento político contribuiu para aumentar os gastos com educação em R\$ 4,65 por habitante na estimativa com todos os pequenos municípios, em R\$ 12,10, no Nordeste, e em R\$ 11,61 no Centro-Oeste.

A relação partidária entre o Prefeito e o Governador do Estado (mesmo partido político) foi estatisticamente significativa somente no caso de todos os pequenos municípios e evidenciou relação negativa. Nesse caso, quando o gestor local e o estadual eram do mesmo partido, os gastos com educação apresentaram retração de R\$ 2,74 per capita.

A coligação direta entre o Prefeito e o Governador do Estado mostrou-se estatisticamente significativa na estimativa nacional e na da região Sudeste, indicando

aumento de R\$ 2,99 por habitante quando abordados todos os pequenos municípios e de R\$ 7,72 no Sudeste.

A relação partidária indireta entre o Prefeito e o Governador apresentou significância estatística na análise que englobou todos os pequenos municípios e na região Sul. O sinal positivo indicou incremento sobre os gastos com educação de R\$ 5,36 e R\$ 8,62 por habitante, respectivamente.

As variáveis representativas da competição política para o Executivo e o Legislativo municipais, Número Efetivo de Partidos (NEP), quando estatisticamente significantes apresentaram relações distintas com os gastos em educação.

No caso do NEP do Executivo Municipal, a relação evidenciada foi negativa, isso ocorreu na estimativa geral e na das nas regiões Norte e Centro-Oeste. Assim, a retração sobre os gastos da área de educação foi de R\$ 5,28 para o conjunto total de pequenos municípios, de R\$ 24,31 no Norte e de R\$ 10,44 no Centro-Oeste, diferentemente do que se esperava.

O NEP do Legislativo Municipal, quando significativo, contribuiu para aumentar as despesas na área avaliada. Ou seja, quanto maior o número efetivo de partidos do Legislativo local, maior o montante aplicado em educação, como era esperado.

Na regressão com todos os pequenos municípios, o acréscimo foi de R\$ 5,44 per capita para cada ponto de acréscimo no NEP. Nas regiões, o aumento foi de R\$ 7,69 no Norte, R\$ 1,87, no Sudeste, e R\$ 5,22 no Centro-Oeste. Não foi significativa nas regiões Nordeste e Sul.

A população total em logaritmo natural foi relevante nas regressões com todos os pequenos municípios e nas das regiões Norte, Sudeste e Sul, com sinal positivo. Esse resultado indica que quanto maior a população, maiores os gastos com educação. Esses resultados condizem com os de Sakurai (2009) e de Cavalcante (2012, 2013).

A proporção da população jovem (menos de 15 anos de idade) foi estatisticamente significativa em todas as análises e registrou sinal negativo – o que não era esperado, de acordo com a literatura. Com isso, as despesas apresentaram retração de R\$ 557,42, no Norte; de R\$ 759,70, no Nordeste; de R\$ 934,04, no Sudeste; de R\$ 450,29, no Sul; e de R\$ 445,95 no Centro-Oeste. Na estimativa com todos os pequenos municípios, essa relação foi de R\$ 606,19. Tal relação negativa já havia sido encontrada por Sakurai (2009) e Cavalcante (2013) em pesquisas com todos os municípios brasileiros.

Essa situação é explicada pelo fato de que a proporção da população jovem nos pequenos municípios diminuiu de 2001 para 2012 e, em contrapartida, o gasto per capita em educação aumentou. De outro modo, mesmo com a redução da população assistida a opção dos governantes foi priorizar a aplicação de recursos em educação. A variação dos gastos, levando em conta toda população, foi maior que a variação da população jovem. Outro aspecto a ser considerado é a regulação da área, que determina aplicação mínima de recursos com base nas receitas originárias de impostos (25%) – aspecto que se mostrou eficiente no caso dos pequenos municípios, pois, os recursos destinados à educação aumentaram constantemente durante a série analisada, mesmo com a redução da população jovem (do Apêndice deste capítulo constam dados adicionais para consulta).

A população idosa (mais de 60 anos de idade) mostrou-se relevante em todas as estimativas e com sinal positivo, também diferentemente do esperado. Os gastos com educação registraram alta de R\$ 2.191,01 na estimativa geral, de R\$ 3.480,97 no Norte; de R\$ 2.380,33 no Sudeste; de R\$ 2.261,27 no Nordeste; de R\$ 2.142,14 no Centro-Oeste; e de R\$ 2.014,60 no Sul.

Isso diferiu das descobertas de Sakurai (2009), que indicou relação negativa da população idosa com os gastos de educação, e também em relação a Cavalcante (2013), para o qual a população idosa não foi estatisticamente significativa.

O PIB per capita municipal não registrou significância estatística na região Sul somente. Nas demais regressões significantes, o sinal apresentado foi positivo, isto é, quanto maior o PIB per capita, maiores os gastos com educação, confirmando Sakurai (2009).

Na estimativa geral, a proporção de incremento foi de aproximadamente R\$ 0,005 para cada real per capita gerado de PIB municipal. Na região Nordeste, a relação foi de R\$ 0,05; no Sudeste e no Centro-Oeste, de R\$ 0,009; e, no Norte, foi de R\$ 0,008.

O poder explicativo (R^2) de cada uma das estimativas realizadas é evidenciado com fins informativos, não comparativos. No modelo com todos os pequenos municípios, 44% da variação dos gastos com educação são explicados. O coeficiente de determinação da região Norte foi capaz de explicar 56,16% da variação. No Nordeste, a explicação foi de 57,84%; no Sudeste, de 51,97%; no Sul, de 42,49%; e no Centro-Oeste, de 45,95%.

4.5.3 Considerações sobre as hipóteses - Educação

Para verificar os efeitos do ciclo político orçamentário, a hipótese sugerida é de que os gastos realizados pelos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes são positivamente influenciados pelas eleições estaduais/federais e pelas municipais. Espera-se que, nesses períodos, os gastos com educação aumentem em comparação com os anos em que não são realizados pleitos eleitorais (Hipótese 1.3).

Os resultados do Quadro 5.7, a seguir, evidenciam que as eleições estaduais e federais foram significantes e com sinal positivo nas estimativas das regiões Nordeste e Centro-Oeste. Com isso, os gastos com a área de educação aumentaram, em média, R\$ 6,37 per capita nos anos de eleições estaduais e federais em comparação com os períodos em que não ocorreram tais pleitos no Nordeste e de R\$ 10,35 no Centro-Oeste. Na região Sul, entretanto, a relação negativa evidenciou retração sobre os gastos com educação de R\$ 7,65 em anos de eleições estaduais e federais.

QUADRO 5.7 – EFEITOS DOS PERÍODOS ELEITORAIS SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-----------------------------|--|----------|----------|---------|----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | N.S. | N.S. | 6,37*** | N.S. | -7,65*** | 10,35*** |
| Eleições Municipais | 7,66*** | 16,78*** | 6,76*** | 8,24*** | 3,60** | 12,45*** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

As eleições municipais apresentaram significância estatística em todas as estimativas e registraram sinal positivo, indicando aumento sobre os gastos com educação em anos de eleições locais. A regressão com todos os municípios revelou que os gastos com educação aumentaram, em média, R\$ 7,66 per capita. Nas estimativas por região, os acréscimos foram de R\$ 16,78 no Norte; de R\$ 12,45 no Centro-Oeste; de R\$ 8,24 no Sudeste; de R\$ 6,76 no Nordeste; e de R\$ 3,60 no Sul.

Assim, com base nos resultados apresentados, é possível confirmar a Hipótese 1.3: de que os gastos com educação são influenciados pelas eleições municipais, tanto para o conjunto total de pequenos municípios como nas cinco regiões brasileiras. A hipótese também é confirmada quanto às eleições estaduais e federais para as regiões Nordeste e Centro-Oeste. Os resultados confirmam Nakaguma (2006) para os gastos

com educação e cultura no âmbito estadual e Leite (2010) e Videira e Mattos (2011) na esfera municipal.

Esses resultados diferem dos encontrados por Sakurai (2009), que analisou 5.506 municípios brasileiros, em que não foram significantes os anos eleitorais municipais. Também não condizem com Cavalcante (2012) que avaliou quase todos os municípios brasileiros e verificou que os gastos em educação se reduziram em anos de eleições municipais, ao contrário do aqui evidenciado. Entretanto, em relação às eleições estaduais e federais, os resultados da presente pesquisa para os pequenos municípios das regiões Nordeste e Centro-Oeste são os mesmos encontrados por Cavalcante (2012), ou seja, em tais períodos os gastos municipais com educação registraram aumentos, entretanto, foram diferentes para os pequenos municípios da região Sul.

A respeito das possíveis diferenças entre os gastos com educação e as ideologias partidárias, propõe-se a hipótese de que os partidos de esquerda que governaram os pequenos municípios entre 2001 e 2012 tenderiam a destinar mais recursos para educação (gastos sociais) do que os partidos de centro e de direita (Hipótese 2.3). Em outras palavras, espera-se que as ideologias de centro e de direita se relacionem negativamente com os gastos, quando comparadas com os partidos de esquerda, usados como referência nas análises.

Abaixo, o Quadro 5.8 mostra que, de maneira geral, não há relação significativa entre ideologia partidária e os gastos por capita em educação nas análises por regiões.

QUADRO 5.8 – EFEITOS DAS IDEOLOGIAS POLÍTICAS SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|----------------------------|--|-------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Ideologia de Centro | -5,42** | N.S. | N.S. | -7,64* | N.S. | N.S. |
| Ideologia de Direita | -4,31* | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

Na predição com todos os pequenos municípios, as ideologias de centro e de direita foram significantes e apresentaram sinal negativo, indicando que tais partidos políticos destinaram menos recursos para a área de educação do que os partidos classificados ideologicamente como de esquerda. Nas análises regionais, somente no

Sudeste também se evidenciou essa relação no caso dos partidos de centro – nos demais casos, as ideologias partidárias não registraram significância estatística.

Com isso, há evidências, em relação ao conjunto de todos os pequenos municípios, para confirmar a Hipótese 2.3, qual seja, de que os partidos de esquerda que governaram os pequenos municípios brasileiros entre 2001 e 2012 destinaram mais recursos para a área de educação do que os de centro e de direita. Esses resultados são semelhantes aos de Cavalcante (2012), em que os partidos de esquerda registraram níveis de gastos com educação distintos às demais ideologias partidárias, e aos de Bittencourt (2002) e de Nakaguma (2006), que encontraram distinções entre as ideologias no nível estadual.

Os resultados da presente pesquisa são distintos dos encontrados em Sakurai (2009), no qual os partidos de esquerda e de direita aplicaram menos recursos na área de educação em comparação com os de centro. Nesta pesquisa, tanto os de centro quanto os de direita quando no governo local restringiram os gastos com educação, no caso do conjunto total de pequenos municípios.

Quanto às análises por regiões, os resultados não indicaram diferenças de aplicação de recursos em relação aos gastos com educação devido às concepções ideológicas, refutando a Hipótese 2.3 e corroborando os resultados de Sátyro (2008) para a esfera estadual.

Quanto aos efeitos dos alinhamentos políticos, direto ou indireto, entre o Prefeito e o Presidente da República, foi avaliado se os gastos com educação tendem a aumentar quando esses alinhamentos existem (Hipótese 3.3). Os resultados são apresentados no Quadro 5.9 abaixo.

QUADRO 5.9 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O GOVERNO FEDERAL SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------------|--|-------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Relação Partidária Presidente | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| Coligação Direta Presidente | 3,44** | N.S. | N.S. | 8,40*** | N.S. | N.S. |
| Coligação Indireta Presidente | 4,65*** | N.S. | 12,10*** | N.S. | N.S. | 11,61*** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

As estimativas indicaram que quando o Prefeito e o Presidente da República eram do mesmo partido (*relação partidária presidente*), os gastos com educação não sofreram influências dessa forma de relacionamento político.

Quanto à vinculação partidária caracterizada pela participação do partido do Presidente da República na coligação local que elegeu o Prefeito (*coligação direta presidente*), os resultados evidenciaram significância estatística na estimativa geral e da região Sudeste, com sinal positivo, conforme esperado, havendo alta de R\$ 3,44 per capita para o conjunto de todos os pequenos municípios e de R\$ 8,40 para o Sudeste. As demais regressões não foram estatisticamente significantes.

Também buscou-se verificar se as despesas com educação apresentariam elevação quando pelo menos um dos partidos políticos integrantes da coligação que elegeu o Presidente da República estivesse presente na coligação que elegeu o Prefeito (*coligação indireta presidente*). Os resultados indicaram que tal alinhamento político foi estatisticamente significativo e com sinal positivo, como o esperado, na estimativa nacional e na das regiões Nordeste e Centro-Oeste.

Os incrementos de gastos foram de R\$ 4,65 por habitante para todos os pequenos municípios; de R\$ 12,10, no Nordeste; e de R\$ 11,61 no Centro-Oeste quando os governos locais mantiveram relacionamento político com o Federal por meio das coligações.

Com esses resultados, pode-se argumentar, em primeiro lugar, que a Hipótese 3.3 não pode ser confirmada em relação às análises regionais devido à baixa significância estatísticas das variáveis. Os resultados vão de encontro aos achados de Oliveira e Carvalho (2009) e Sakurai (2009). Nesses, o alinhamento político entre os governos Municipal e Federal foi nulo em relação aos gastos de educação e cultura.

Entretanto, quanto às análises com o conjunto de todos os pequenos municípios é possível confirmar que as relações estabelecidas por meio de coligações, direta e indireta, entre os entes locais e o Federal contribuíram para aumentar os gastos com educação, como sugerido na Hipótese 3.3.

Os efeitos dos alinhamentos políticos diretos ou indiretos entre o Prefeito e o Governador também foram analisados. A finalidade foi verificar se os gastos com educação aumentaram quando esses alinhamentos ocorreram (Hipótese 3.4). Os resultados são apresentados a seguir, no Quadro 5.10.

QUADRO 5.10 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E OS GOVERNOS ESTADUAIS SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------------|--|-------|----------|---------|---------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Relação Partidária Governador | -2,74* | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| Coligação Direta Governador | 2,99** | N.S. | N.S. | 7,72*** | N.S. | N.S. |
| Coligação Indireta Governador | 5,36*** | N.S. | N.S. | N.S. | 8,62*** | N.S. |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

Prefeito e Governador do Estado pertencerem ao mesmo partido (*relação partidária governador*) foi estatisticamente significativo somente para os pequenos municípios em geral. Porém, o sinal negativo indicou redução nos gastos com educação, em média, de R\$ 2,74 per capita, ao contrário do esperado.

Quanto à vinculação partidária caracterizada pela participação do partido do Governador na coligação local que elegeu o Prefeito (*coligação direta governador*), os resultados indicam significância estatística em todos os pequenos municípios e na região Sudeste, com sinal positivo, contribuindo para aumentar os gastos com educação em R\$ 2,99 por habitante para o conjunto total de pequenos municípios e em R\$ 7,72 no Sudeste. Nas demais estimativas, a coligação direta não foi significativa.

Em relação aos efeitos da coligação indireta entre os pequenos governos locais e os estaduais, quando pelo menos um dos partidos da coligação que elegeu o Governador também esteve presente na que elegeu o Prefeito, os resultados mostram significância estatística para o conjunto total e para a região Sul, sendo o sinal positivo, como esperado. Os gastos aumentaram, em média, R\$ 5,36 nacionalmente e R\$ 8,62 no Sul.

Diante disso, não é possível confirmar a Hipótese 3.4 no que se refere às regiões. Cavalcante (2012) registrou os mesmos resultados em relação ao alinhamento entre os governos locais e os estaduais. Entretanto, Sakurai (2009) encontrou relação negativa entre o alinhamento político com o Governo do Estado e os gastos municipais com educação e cultura.

Porém, quanto às análises com o conjunto de todos os pequenos municípios é possível confirmar que as relações estabelecidas por meio de coligações, direta e indireta, entre os governos dos pequenos entes locais e dos respectivos estados contribuíram para aumentar os gastos com educação, como suposto na Hipótese 3.4.

No que diz respeito aos impactos da competição política, a hipótese sugerida é de que quanto maior o nível de competição política nas eleições municipais, maiores os gastos com educação nos pequenos municípios (Hipótese 4.3). Os efeitos da competição política para o Executivo Municipal são apresentados no Quadro 5.11, a seguir.

QUADRO 5.11 – EFEITOS DOS INDICADORES DE COMPETIÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO MUNICIPAL SOBRE OS GASTOS COM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------|--|-----------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| NEP Executivo | -5,28*** | -24,31*** | N.S. | N.S. | N.S. | -10,44* |
| NEP Legislativo | 5,44*** | 7,69*** | N.S. | 1,87* | N.S. | 5,22*** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

* - Significante a 10%

Os resultados indicam que o Número Efetivo de Partidos (NEP) – utilizado como indicador de competição política para o Executivo Municipal, quando estatisticamente significativo, impactou negativamente os gastos com educação nos pequenos municípios, diferente do que se esperava.

O NEP do Executivo local apresentou tal relação na estimativa geral e nas regiões Norte e Sul. Com isso, a cada ponto de aumento no coeficiente do NEP, os gastos com educação diminuiram, em média, R\$ 5,28 por habitante no caso de todos os pequenos municípios, R\$ 24,31, no Norte, e R\$ 10,44 no Sul.

O NEP do Legislativo Municipal se mostrou estatisticamente relevante no caso de todos os pequenos municípios e nas regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste, registrando sinal positivo. Com isso, para cada ponto de acréscimo no NEP, os gastos com educação registraram aumento na média per capita de R\$ 5,44 para todos os pequenos municípios; de R\$ 7,69, na região Norte; de R\$ 1,87 na região Sudeste; e de R\$ 5,22 na região Centro-Oeste. Assim, quanto mais acirrada a competição política no Legislativo local, maiores os gastos com educação nos pequenos municípios, conforme sugerido.

Com base nos resultados dos efeitos da competição política sobre os gastos da área de educação, não se pode confirmar a Hipótese 4.3, quanto à competição política no âmbito do Poder Executivo Municipal, pelo fato de apresentarem baixa relevância estatística e, quando significantes, registrarem sinal negativo em relação aos gastos avaliados. Trata-se de resultado semelhante aos de Bittencourt (2002) e de Sátyro

(2008), em estudos com os estados, e ao de Cavalcante (2012), em estudo sobre gastos sociais nos municípios brasileiros.

Todavia, pode-se confirmar que quanto maior o NEP do Legislativo local, maiores os gastos com educação para o conjunto total de pequenos municípios e para os das regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste, ratificando para esses casos a hipótese de que quanto maior o nível de competição política nas eleições municipais para o Legislativo local, maiores os gastos com educação nos pequenos municípios (Hipótese 4.3).

5.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo analisou os efeitos do ciclo político orçamentário, da ideologia partidária, das formas de alinhamento político entre os pequenos governos municipais e os entes superiores e da competição política sobre os gastos da área de administração e planejamento (política pública desregulada) e os da área de educação (política pública regulada) entre 2001 e 2012.

Quanto aos efeitos do ciclo político orçamentário (calendário eleitoral), os gastos dos pequenos municípios brasileiros com administração e planejamento apresentaram retração, tanto em períodos de eleições estaduais/federais como nos de eleições municipais. Porém, esse resultado não se refletiu da mesma maneira entre as regiões: nessas, as eleições locais foram mais influentes. Em relação aos gastos da área de educação, os períodos de eleições municipais, em todas as análises realizadas, foram relevantes e indicaram que os gastos com educação se elevaram nesses períodos, tanto quando abordados todos os pequenos municípios como nas análises por regiões.

A ideologia partidária registrou baixa significância estatística em relação aos gastos com administração e planejamento, indicando que nos pequenos municípios a aplicação de recursos na área administrativa não foi influenciada pelas concepções ideológicas dos gestores locais. Quanto à área de educação, as análises revelaram que a ideologia política apresentou diferenças na aplicação de recursos no caso do conjunto de todos os pequenos municípios e indicou que os partidos de esquerda destinaram mais recursos para os gastos com educação do que os partidos de centro e de direita. Entretanto, essa diferenciação não foi confirmada nas análises por regiões.

As formas de alinhamento político entre os pequenos governos locais e os de instância superior, em conjunto, não se mostraram estatisticamente influentes sobre os gastos com a área de administração e planejamento, entre 2001 e 2012. Em relação aos gastos com educação, as vinculações políticas por meio das coligações diretas e indiretas foram as mais significativas e, em geral, contribuíram para aumentar os gastos com educação nos pequenos municípios.

As variáveis representativas da competição política apresentaram relações distintas com os gastos em administração e planejamento. O NEP do Executivo Municipal não se mostrou um fator relevante e o NEP do Legislativo Municipal revelou que quanto mais acirrada a disputa entre os partidos no legislativo local maiores os gastos com a área de administração e planejamento municipal, diferente do esperado.

No caso dos gastos com educação, as variáveis representativas da competição política no Executivo e no Legislativo municipais (NEP), quando significantes, apresentaram relação contraditória: quanto mais acirrada a disputa partidária no Executivo local, menor os gastos com educação e quanto maior a disputa entre os partidos no Legislativo local, maior a aplicação de recursos em gastos com a área de educação.

6 INVESTIMENTOS PÚBLICOS NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS

6.1 INTRODUÇÃO

Os investimentos públicos são normalmente considerados e utilizados como variável importante nas pesquisas que enfatizam os gastos públicos e seus efeitos políticos.

Neste capítulo, a análise apresentada tem o propósito de discutir e determinar quais aspectos políticos exerceram influência sobre os gastos realizados pelos pequenos municípios em investimentos públicos entre 2001 e 2012.

A literatura apresenta resultados diferentes. Drazen e Eslava (2005), estudando os impactos dos períodos eleitorais sobre os investimentos públicos dos municípios colombianos destacaram que os governantes, nos períodos pré-eleitorais, aumentaram as despesas com itens considerados atraentes para os eleitores – como construções de rodovias e redes de abastecimento de água.

O estudo de Veiga e Veiga (2007) com os municípios portugueses revelou a existência de comportamento oportunista⁵⁸ por parte dos governantes locais. Os gastos cresceram em períodos pré-eleitorais especialmente em itens que são altamente visíveis ao eleitorado – como viadutos, ruas e estradas rurais, sugerindo esforço da gestão para sinalizar competência e melhorar as chances de reeleição. Além disso, os gastos são influenciados pela ideologia como segue: prefeitos de esquerda tendem a aplicar mais recursos em gastos com investimentos públicos nos períodos eleitorais do que os de direita. No entanto, tais gastos independem de questões como o partido do prefeito ter ou não a maioria na assembleia municipal ou se o titular governou por mais de um mandato.

Quanto à influência das transferências voluntárias oriundas da União e dos estados sobre as receitas e as despesas nos municípios brasileiros, Vieira e Arvate (2008) concluíram que o aumento das transferências voluntárias se mostrou relevante para explicar o incremento dos gastos com investimentos públicos locais.

⁵⁸ O comportamento oportunista pode ser entendido como a preferência por atos isolados e imediatistas e não por ações e empenhos coletivos (PUTMAN, 2008).

No que se refere à relação entre a ideologia partidária e os gastos com investimentos públicos, Rodrigues (2010) pesquisou os municípios de Santa Catarina com mais de 50 mil habitantes no mandato de 2005-2008. Os resultados indicaram tendência relativamente homogênea de variação dos gastos entre os grupos ideológicos e que os investimentos públicos são influenciados por fatores orçamentários relativos às áreas de educação e de saúde, seguindo o calendário eleitoral, ou seja, o volume de gastos é intensificado no último ano do mandato, demonstrando preocupação com o resultado das eleições. Já nos achados de Sakurai e Gremaud (2007), relativos aos municípios paulistas, os investimentos municipais não foram influenciados pelo calendário eleitoral.

Baseando-se na teoria da agência, Leite (2010) pesquisou a responsabilização dos governos municipais (agentes) frente aos cidadãos locais (beneficiários das políticas públicas) e ao Governo Federal (transferidor dos recursos necessários para a efetivação das políticas públicas) em relação às políticas públicas das áreas de assistência social, de educação e de saúde entre 1997 e 2004. Um dos resultados foi que a taxa de investimentos (como a realização de obras) tem maior impacto eleitoral do que a melhoria dos serviços públicos de saúde e de educação.

Com o objetivo de mapear a distribuição intermunicipal na construção e reforma de escolas públicas para verificar a existência ou não de nexos entre as estratégias de investimento e a dinâmica eleitoral, Borges (2010b) avaliou as decisões de investimento da Secretaria Estadual de Educação da Bahia e concluiu que as nomeações para os cargos burocráticos, como o de secretário estadual, desempenham papel importante tanto para o processo decisório das políticas públicas como para a conexão entre política eleitoral e política pública no nível estadual.

Objetivando verificar os efeitos das receitas originárias de royalties petrolíferos sobre os investimentos locais, Reis e Santana (2015) analisaram 798 municípios brasileiros no período de 1999 a 2011. Os resultados mostraram que os municípios mais dependentes dos royalties elevaram as despesas de capital quando ocorreu aumento dessa fonte de receita municipal.

Vale ressaltar que os trabalhos consultados não são conclusivos sobre os efeitos dos aspectos do sistema político sobre os investimentos públicos.

Diante disso, neste capítulo, analisa-se os efeitos das variáveis políticas sobre os gastos com investimentos públicos realizados pelos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes e compara-se os resultados encontrados nesta pesquisa com os

achados de outras que englobam todos os municípios. Dessa maneira, a partir do comportamento dos pequenos municípios, busca-se avançar no entendimento dos impactos político-partidários sobre os investimentos públicos municipais de modo geral.

A análise foi desenvolvida primeiro com a totalidade dos pequenos municípios, o que propiciou exame geral dos determinantes dos gastos realizados. A seguir, centramos o foco nas cinco regiões brasileiras.

6.2 INVESTIMENTOS PÚBLICOS NA ESFERA MUNICIPAL

Os investimentos públicos são aplicações de recursos que resultam na obtenção de novos bens de capital por parte das entidades públicas e decorrem da realização de obras e/ou aquisição de materiais ou equipamentos permanentes novos (SLOMSKI, 2006; ANDRADE, 2007; KOHAMA, 2008).

Os investimentos públicos⁵⁹ visam à expansão e/ou à melhoria na forma de realizar a prestação dos serviços públicos à população, mediante a realização de obras – construção de escolas, creches, unidades de saúde, obras rodoviárias, pontes, praças etc. – ou a aquisição de equipamentos e materiais permanentes (máquinas, veículos, equipamentos: médicos, odontológicos, rodoviários, entre outros) (SLOMSKI, 2006; ANDRADE, 2007; KOHAMA, 2008).

Os dados recentes sobre os gastos consolidados nas três esferas de governo revelam que a média de aplicação direta⁶⁰ em investimentos públicos dos municípios entre 2004 e 2012 foi de R\$ 17,4 bilhões; a dos estados e do Distrito Federal ficou em

⁵⁹ Os gastos realizados sob a forma de investimentos públicos geram, consequentemente, bens públicos, caracterizados como aqueles cujo consumo e/ou uso é indivisível. Há um princípio de não exclusão no consumo desses bens, visto que é praticamente impossível impedir que determinado indivíduo usufrua de determinado bem público (Matias-Pereira 2008, p. 216).

Borges (2010a) exemplifica a clássica distinção entre bens públicos e privados: enquanto bens privados puros são rivais e excludentes, bens públicos, ao contrário, não são rivais, tampouco excludentes. Por exemplo, políticas de controle da poluição produzem um bem público que é a atmosfera mais limpa. Em princípio, ninguém pode ser excluído do consumo desse bem (não exclusão). Além disso, o fato de indivíduo “A” usufruir da atmosfera mais limpa não reduz, em tese, a quantidade disponível desse benefício para os demais (não rivalidade). No caso dos bens privados, isso não se verifica, pois se o indivíduo “A” comprar a última maçã disponível no supermercado, os demais consumidores não mais poderão usufruir desse bem.

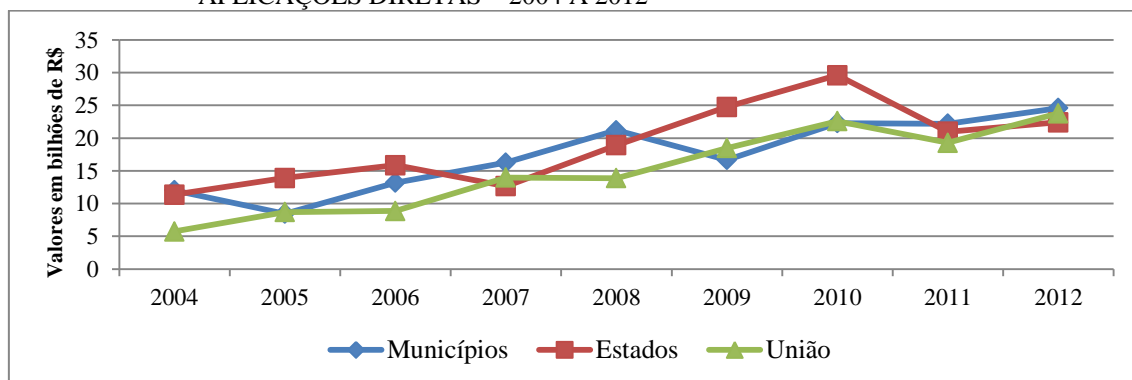
⁶⁰ As aplicações diretas referem-se aos valores exclusivamente destinados pelo ente público (administração direta), não sendo considerados os investimentos realizados pelas empresas estatais. Além disso, os dados referem-se aos valores empenhados em cada um dos períodos, visto que os valores liquidados e pagos estão disponíveis a partir de 2009 somente.

torno de R\$ 18,9 bilhões; e a da União em pouco mais de R\$ 15 bilhões (MF/STN, 2000 a 2012).

Em 2004, o total diretamente aplicado pelos entes públicos em investimentos públicos foi de R\$ 29,1 bilhões, os municípios respondendo por 41%, os estados e o DF por 39% e a União por 20%. Em 2008, os investimentos totalizaram R\$ 53,9 bilhões, sendo 39% dos municípios, 35% dos estados e 26% do Governo Federal. O total dos investimentos públicos, em 2012, ficou em torno de R\$ 70,7 bilhões. A União foi responsável por 34%, os estados por 32% e os municípios por 35% dos gastos totais. A Tabela C.1, no Apêndice deste capítulo, contém a série completa.

O Gráfico 6.1, a seguir, apresenta os gastos decorrentes da aplicação direta de cada uma das esferas de governo brasileiras entre 2004 e 2012. É possível verificar que os municípios brasileiros dividiram com os entes públicos estaduais e o Federal o montante aplicado diretamente em investimentos no período avaliado, sendo que em 2011 e 2012 tal divisão foi bastante paritária.

GRÁFICO 6.1 – GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR ESFERA DE GOVERNO – APLICAÇÕES DIRETAS – 2004 A 2012



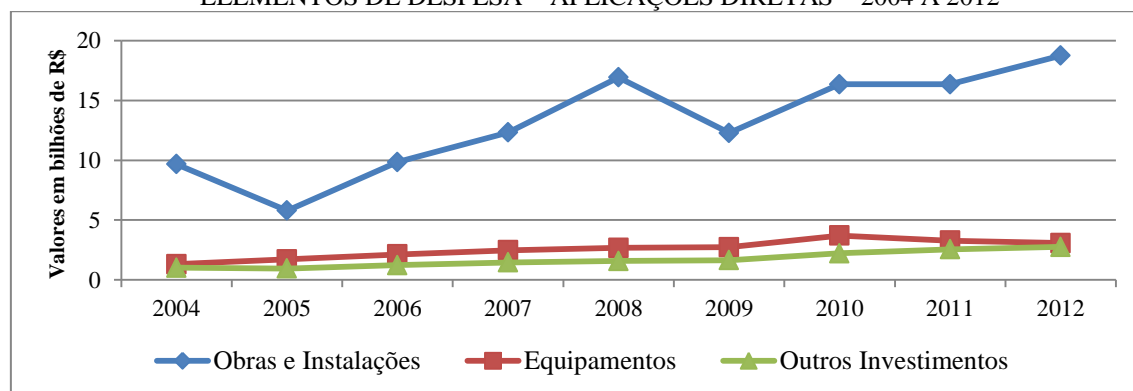
FONTE: MF/STN (2000 a 2012) – Consolidação das Contas Públicas: Séries Temporais 2000 a 2012
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/2003.

Os investimentos públicos realizados pelos municípios brasileiros foram desdobrados nos seguintes elementos de despesa: obras e instalações, equipamentos e material permanente e outros investimentos, conforme o Gráfico 6.2 adiante. A finalidade é identificar de maneira mais precisa os objetos em que os recursos públicos foram aplicados.

As obras públicas são o principal item dos investimentos públicos locais, representando em torno de 75% do total investido entre 2004 e 2012. Em 2004, foram aplicados R\$ 9,68 bilhões em obras e instalações, representando 81% dos investimentos públicos municipais. Em 2008, as obras públicas foram responsáveis por 80% dos

investimentos locais, totalizando R\$ 16,9 bilhões. O total contabilizado em obras e instalações, em 2012, ficou em torno de R\$ 18,7 bilhões, respondendo por 76% dos investimentos realizados pelos municípios brasileiros.

GRÁFICO 6.2 – GASTOS MUNICIPAIS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS SEPARADOS POR ELEMENTOS DE DESPESA – APLICAÇÕES DIRETAS – 2004 A 2012



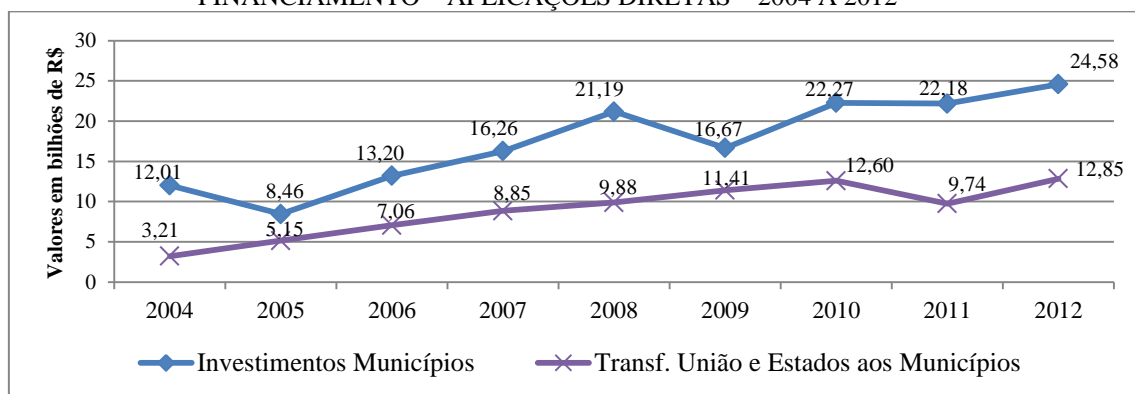
FONTE: MF/STN (2000 a 2012) – Consolidação das Contas Públicas: Séries Temporais 2000 a 2012. Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/2003.

Os equipamentos e materiais permanentes receberam R\$ 1,32 bilhão em 2004, representando 11% dos investimentos totais. Em 2008, os equipamentos foram responsáveis por 13% dos investimentos locais, totalizando R\$ 2,68 bilhões. O total registrado, em 2012, com equipamentos e materiais permanentes ficou em torno de R\$ 3,08 bilhões, totalizando 13% dos investimentos realizados pelos municípios brasileiros. A série completa pode ser consultada na Tabela C.2 – item Apêndice do presente capítulo.

Entretanto, os investimentos realizados pelos municípios brasileiros contam com repasses de recursos dos entes públicos superiores para financiar tais ações. Entre 2004 e 2012, os governos estaduais e o Federal destinaram conjuntamente, para os governos locais, em média R\$ 8,97 bilhões para serem aplicados em investimentos públicos. O montante repassado pela União ficou em torno de R\$ 6,5 bilhões e pelos entes estaduais em pouco mais de R\$ 2,44 bilhões, no mesmo período. O Gráfico 6.3, a seguir, evidencia esses valores anualmente.

O gráfico mostra que os valores transferidos pela União e pelos estados aos municípios passaram de R\$ 3,21 bilhões, em 2004, para R\$ 12,60 bilhões em 2010 – alta de 292%. Os resultados mostram queda nos valores, em 2011, e novo crescimento em 2012, com valor repassado de R\$ 12,85 bilhões.

GRÁFICO 6.3 – GASTOS MUNICIPAIS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR FONTES DE FINANCIAMENTO – APLICAÇÕES DIRETAS – 2004 A 2012



FONTE: MF/STN (2000 a 2012) – Consolidação das Contas Públicas: Séries Temporais 2000 a 2012
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/2003.

Entretanto, mesmo diante dos valores consideráveis recebidos das esferas superiores, os municípios, com exceção de 2005 e 2009, aplicaram valores paritários aos repassados e em alguns anos aplicaram valores superiores aos angariados – como em 2004, 2008 e 2011.

6.3 VARIÁVEIS E A RELAÇÃO ESPERADA

Os gastos dos pequenos municípios com investimentos públicos são a nossa variável dependente. Seguem os mesmos procedimentos definidos na metodologia. No Quadro 6.1, abaixo, é apresentada a matriz da relação esperada entre os gastos com investimentos públicos e as variáveis explicativas aplicadas neste capítulo.

Quanto aos períodos de eleições (federais/estaduais e municipais), espera-se que os gestores dos pequenos municípios priorizem a aplicação dos recursos municipais em investimentos públicos. Com isso, a expectativa é de que a relação entre esses períodos e tais gastos seja positiva.

A segmentação dos pequenos municípios por ideologia partidária visa detectar possíveis diferenças em relação aos gastos públicos, levando em conta a forma de atuação dos governos em relação às políticas públicas desenvolvidas por meio da execução do orçamento público. Espera-se que os gestores locais vinculados aos partidos de esquerda (usados como referência nas análises) apliquem mais recursos em investimentos públicos que os de centro e de direita. Com isso, o sugerido é que esses

apresentem relação negativa com os investimentos públicos quando comparados com as aplicações realizadas pelos partidos de esquerda.

QUADRO 6.1 – MATRIZ COM VARIÁVEIS EXPLICATIVAS, VARIÁVEIS DE CONTROLE E A RELAÇÃO ESPERADA COM OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS

| Variáveis | | Investimentos Públicos |
|----------------------------------|--|------------------------|
| Variáveis Explicativas Políticas | Ano Eleição Federal | (+) |
| | Ano Eleição Municipal | (+) |
| | Ideologia Partidária – Centro | (-) |
| | Ideologia Partidária – Direita | (-) |
| | Relação Partidária Presidente | (+) |
| | Relação Partidária Governador | (+) |
| | Coligação Direta Presidente | (+) |
| | Coligação Direta Governador | (+) |
| | Coligação Indireta Presidente | (+) |
| | Coligação Indireta Governador | (+) |
| Variáveis de Controle | Número Efetivo de Partidos (NEP) – Executivo Municipal | (-) |
| | Número Efetivo de Partidos (NEP) – Legislativo Municipal | (-) |
| | População Total (Logaritmo Natural) | (+) |
| | População Jovem - % (< 15 anos de idade) | (+) |
| | População Idosa - % (> 60 anos de idade) | (+) |
| | PIB municipal per capita | (+) |

FONTE: O autor (2016)

O alinhamento político entre os prefeitos dos pequenos municípios e o Presidente da República foi estabelecido por meio de três variáveis. A primeira indica se ambos eram do mesmo partido político (*relação partidária presidente*); a segunda definiu se o partido do Presidente fez parte da coligação que elegeu o Prefeito (*coligação direta presidente*) e a terceira estabeleceu se pelo menos um dos partidos políticos da coligação do Presidente fez parte da coligação municipal que elegeu o Prefeito, excluído o partido do Presidente (*coligação indireta presidente*).

O mesmo procedimento foi empregado em relação às vinculações políticas dos pequenos municípios com o governo do respectivo Estado: *relação partidária governador*, *coligação direta governador* e *coligação indireta governador*.

Espera-se que esses vínculos contribuam para o aumento dos gastos com investimentos públicos nos pequenos municípios (relações positivas nos modelos de regressão), decorrente de possíveis direcionamentos de recursos estaduais e federais, em especial sob a forma de transferências voluntárias, para a realização de obras ou aquisição de materiais permanentes junto aos pequenos municípios aliados politicamente.

A competição política é representada por: (i) o Número Efetivo de Partidos (NEP) do Executivo Municipal e (ii) o Número Efetivo de Partidos (NEP) do Legislativo Municipal.

Segundo Chhibber e Nooruddin (2004) e Borges (2010a), quanto maior o nível de competição para os cargos políticos, menores os incentivos para que os gastos públicos sejam direcionados à provisão de bens públicos. Os gestores se comportariam mantendo a respectiva base de apoio político, provendo gastos para atender as necessidades específicas de determinados grupos, em especial os aliados, e tornando mais privados os gastos públicos, como por exemplo, a provisão de cargos de livre exoneração.

Assim, em relação aos pequenos municípios espera-se que quanto maior a competição política, menor o volume gasto com investimentos municipais, evidenciando relação negativa entre as variáveis representativas da competição política local e os gastos com investimentos públicos.

Quanto às relações entre as variáveis de controle com os gastos dos pequenos municípios em investimentos públicos, esperam-se os seguintes resultados:

- (i) População total: quanto maior a população, maiores as necessidades por serviços públicos, assim, maiores seriam os recursos aplicados em investimentos públicos;
- (ii) População jovem e idosa: quanto maiores, tanto maiores são as necessidades por estruturas físicas e equipamentos para a prestação de serviços públicos. Espera-se, portanto, relação positiva com os investimentos públicos;
- (iii) PIB municipal per capita: quanto maior a atividade econômica local, melhores as condições econômicas à tributação e aos repasses de receitas vinculadas às atividades econômicas. Com isso, espera-se relação positiva entre o PIB local e os gastos com investimentos públicos nos pequenos municípios brasileiros.

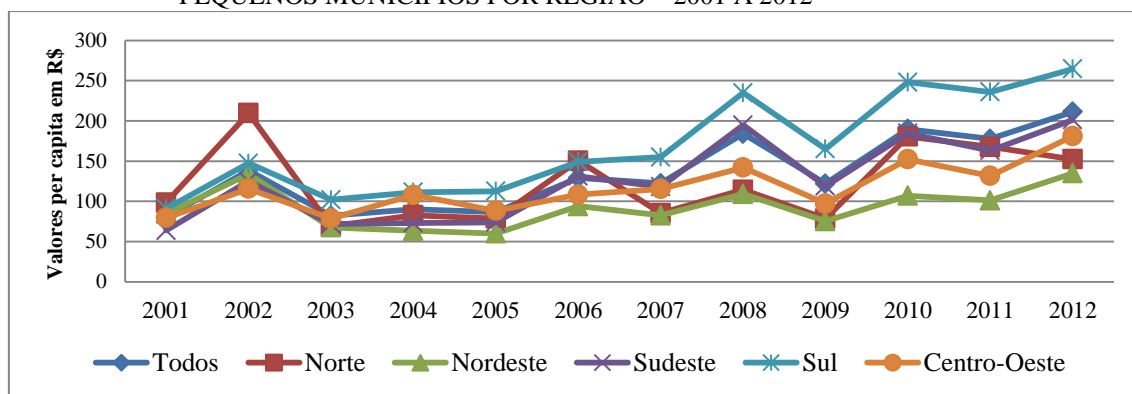
6.4 INVESTIMENTOS PÚBLICOS NOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – ANÁLISES DESCRITIVAS

Esta seção descreve as principais características dos investimentos públicos realizados pelos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes entre 2001 e 2012.

No Gráfico 6.4, adiante, são evidenciadas as médias anuais de recursos aplicados pelos pequenos municípios em investimentos públicos, levando-se em consideração as cinco regiões brasileiras.

A média per capita de recursos aplicados em investimentos públicos pelos pequenos municípios passou de R\$ 81 a R\$ 211, aumento de 160,5%. Porém, os gastos não se elevaram linearmente, mas sim em anos específicos e de maneira mais constante nos últimos anos da série.

GRÁFICO 6.4 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA EM INVESTIMENTOS PÚBLICOS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR REGIÃO – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

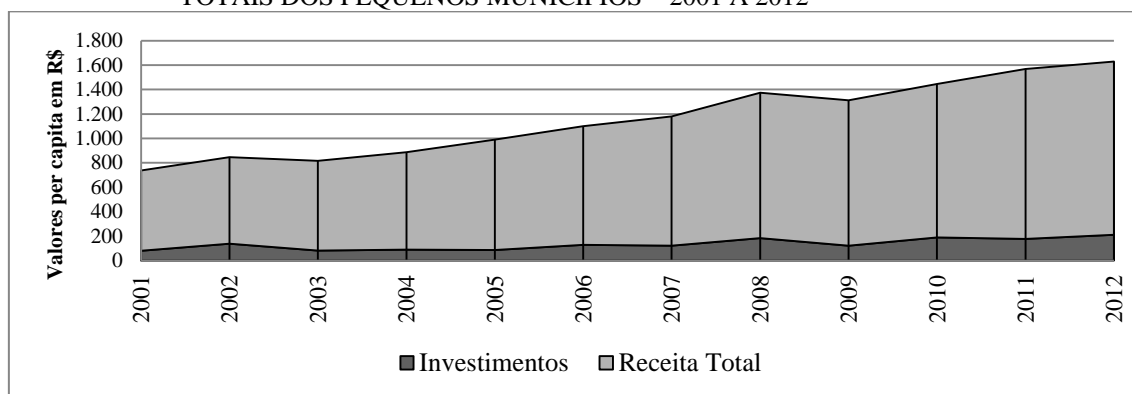
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

No primeiro ano da série, os pequenos municípios da região Norte aplicaram, em média, R\$ 98 per capita, e no último ano a média foi de R\$ 152, acréscimo de 55,1%. No Nordeste, evoluiu-se de R\$ 85 a R\$ 135, incremento de 58,8%. No Sudeste, houve alta de 214%, passando-se de R\$ 64 a R\$ 201. No Sul, passou-se de R\$ 91 a R\$ 265, uma evolução de 191,2%. No Centro-Oeste, passou-se de R\$ 80 a R\$ 181, alta de 126,2%. Em outras palavras, os pequenos municípios de todas as regiões aumentaram as respectivas aplicações em investimentos públicos em todos os anos a partir de 2004.

No Gráfico 6.5, a seguir, são evidenciadas as médias per capita dos gastos com investimentos públicos e das receitas totais registradas pelos pequenos municípios entre 2001 e 2012.

Observa-se que a proporção de recursos aumentou acima da evolução das receitas totais. Essas passaram de R\$ 737 para R\$ 1.629, de 2001 a 2012, alta de 121%, enquanto as despesas com investimentos públicos aumentaram 160%, de R\$ 81 a R\$ 211. Porém, o percentual médio das receitas totais aplicadas em investimentos públicos ficou em torno de 11,5%.

GRÁFICO 6.5 – MÉDIAS PER CAPITA DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS E DAS RECEITAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



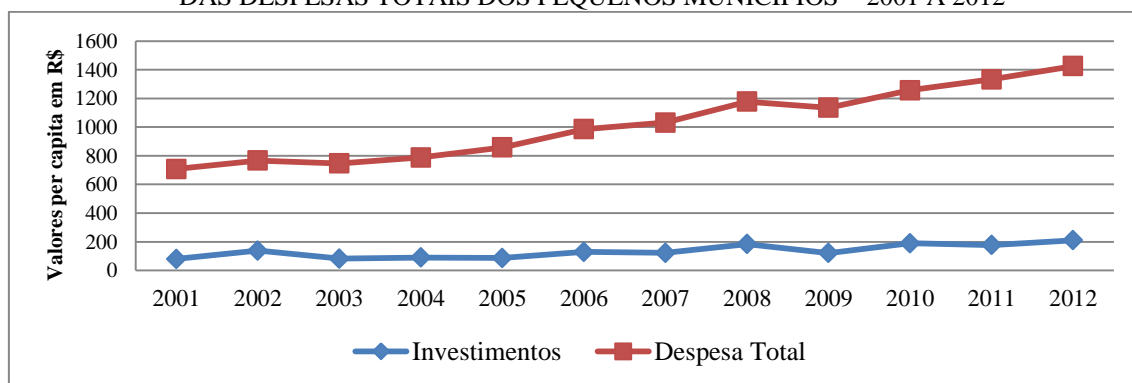
FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Em 2002, a média per capita aplicada em investimentos foi de R\$ 138, representando 16,3% da arrecadação total. No ano de 2006, os valores gastos foram de pouco mais de R\$ 129, contra R\$ 1.100 de receita total, ou 11,7%. A média per capita aplicada em despesas com investimentos, em 2008, ficou em torno de R\$ 184, ou 13,3% do total arrecadado. Em 2010, as aplicações foram de R\$ 189, 13,1% das receitas totais; em 2012, os gastos representaram pouco mais de 12,9% do total arrecadado, totalizando R\$ 211.

Do Gráfico 6.6, abaixo, constam as médias per capita das despesas com investimentos públicos e do total dispendido pelos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes entre 2001 e 2012.

GRÁFICO 6.6 – MÉDIAS PER CAPITA DAS DESPESAS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS E DAS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

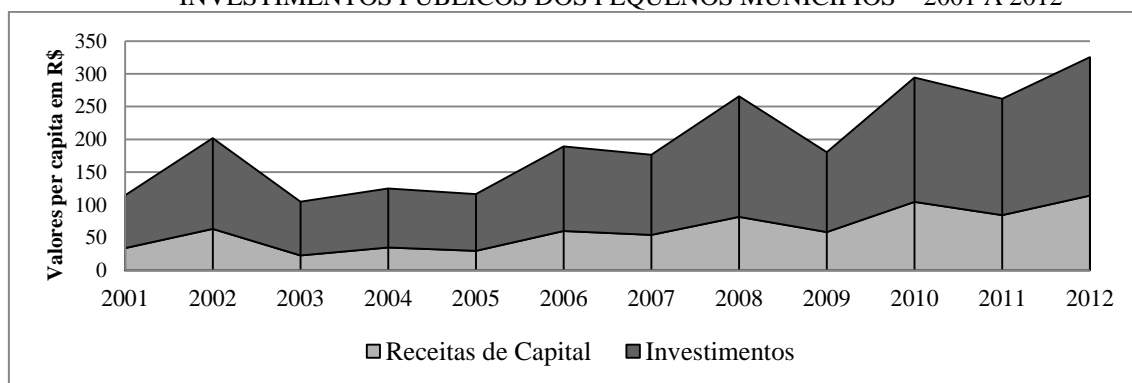
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Em 2001, os gastos representaram 11,4% das despesas totais. Em 2002, a média per capita foi de R\$ 138, 18% das despesas totais. Em 2006, os valores gastos foram de

R\$ 129, ou 13,1% das despesas per capita médias do ano. Em 2008, teve-se R\$ 184 ou 15,6% do total; em 2010, R\$ 189 ou 15% e, em 2012, R\$ 211 ou 14,8% das despesas totais.

A comparação entre a arrecadação média per capita das receitas de capital e dos gastos com investimentos públicos dos pequenos municípios, entre 2001 e 2012, é apresentada no Gráfico 6.7.

GRÁFICO 6.7 – MÉDIAS PER CAPITA DAS RECEITAS DE CAPITAL E DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

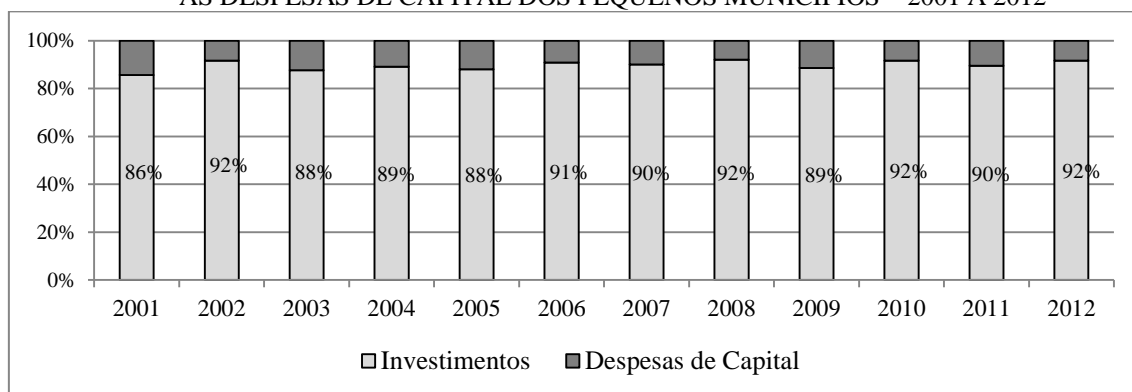
Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Por sua natureza, as receitas de capital devem ser aplicadas em despesas de capital (em especial, investimentos e inversões financeiras), ou seja, não podem custear despesas correntes (pessoal, juros e outras despesas correntes).

Entre 2001 e 2012, as receitas de capital custearam, em média, 44% dos gastos com investimentos públicos. Em 2002, 2006, 2008, 2010 e 2012, tais receitas responderam, respectivamente, por 45,7%, 46,5%, 44,4%, 55,1% e 54% dos investimentos públicos realizados pelos pequenos municípios. Diante desses valores, os investimentos públicos realizados pelos pequenos municípios foram financiados, em grande medida, pela economia na execução do orçamento corrente, receitas correntes menos as despesas correntes, denominado *superávit corrente orçamentário*.

As despesas de capital realizadas pelos pequenos municípios, entre 2001 e 2012, contabilizaram média per capita de R\$ 149. Em 2001, essas despesas foram de R\$ 94 por habitante, passando a R\$ 230 em 2012, alta de 144,6%. As proporções anuais das despesas de capital que se referem a investimentos são evidenciadas no Gráfico 6.8.

GRÁFICO 6.8 – PROPORÇÃO DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS EM RELAÇÃO AS DESPESAS DE CAPITAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012

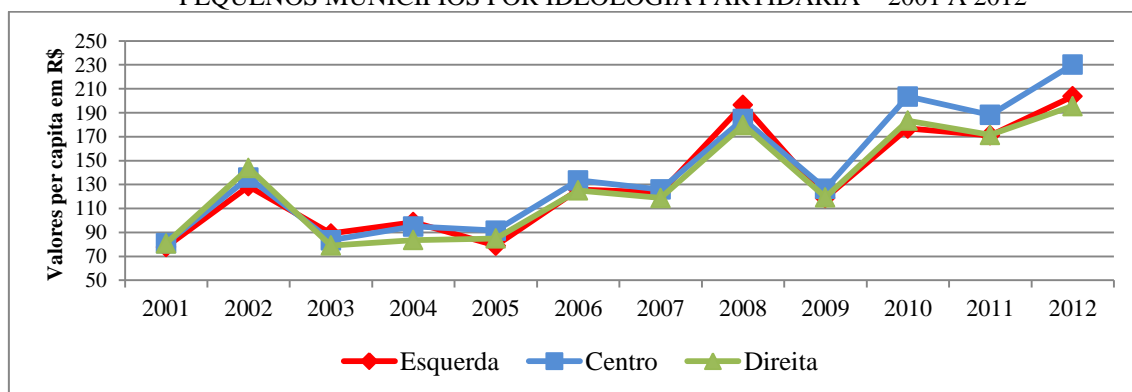


FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Os gastos com investimentos públicos representaram, em média, 89,7% das despesas de capital. Nos últimos três períodos eleitorais (2008, 2010 e 2012), tanto federal/estadual como municipal, essa proporção foi de 92%. Assim, as despesas de capital nos pequenos municípios, majoritariamente, são realizadas com a finalidade de adquirir ou construir um novo bem público.

A última análise descritiva, envolvendo os investimentos públicos, é apresentada no Gráfico 6.9 a seguir, e estruturada considerando-se a classificação ideológica dos partidos que governaram os pequenos municípios entre 2001 e 2012.

GRÁFICO 6.9 – DESPESA MÉDIA PER CAPITA COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR IDEOLOGIA PARTIDÁRIA – 2001 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

Nota-se que os gastos médios per capita registrados pelos três blocos ideológicos com investimentos públicos não apresentaram diferenças significativas. Os partidos de centro aplicaram um pouco mais de recursos que os de esquerda e de direita de 2010 a 2012, porém os valores não foram tão discrepantes.

Os partidos de esquerda destinaram para os investimentos, em média, R\$ 78 em 2001 e R\$ 204 em 2012, acréscimo de 161,5%. Os de centro gastaram, respectivamente, R\$ 81 e R\$ 230, alta de 194,8%. Os de direita aplicaram de R\$ 81 e R\$ 196, aumento de 141,9%.

Nos anos eleitorais, tanto municipais como estaduais e federais, com exceção de 2004, os gastos per capita médios com investimentos públicos sempre apresentaram elevação em comparação com os anos anteriores. A tendência geral observada foi que os três blocos registraram médias de gastos com investimentos públicos bastante semelhantes nos períodos eleitorais de 2002, 2006, 2008, 2010 e 2012.

A única diferença mais evidente foi registrada nos últimos anos da série, nos quais os partidos de centro aplicaram mais recursos que os outros dois blocos, porém, os valores não são exorbitantes. Assim, percebe-se que os gastos médios se mostraram homogêneos, independentemente da orientação ideológica.

6.5 DETERMINANTES POLÍTICOS DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Nesta seção, identificamos quais variáveis políticas impactam os investimentos públicos nos pequenos municípios e comparamos possíveis semelhanças e diferenças apresentadas por tais municípios considerando-se as regiões a que estão vinculados. Os resultados são apresentados na Tabela 6.1, adiante.

As eleições federais/estaduais foram estatisticamente significantes na estimativa nacional e nas regionais. O sinal foi positivo para todas as regressões e indica que em tais períodos eleitorais os gastos com investimentos públicos aumentaram em relação aos períodos em quem não ocorreram tais eleições.

Nos anos de eleições estaduais e federais, a elevação dos gastos com investimentos públicos, em média, foi de R\$ 35,41 per capita na estimativa nacional. Nas regiões, o acréscimo foi de R\$ 61,93 no Norte – maior incremento médio entre as regiões; de R\$ 26,04 no Nordeste; R\$ 39,10 no Sudeste; R\$ 34,52 no Sul; e R\$ 28,06 no Centro-Oeste.

As eleições municipais também se apresentaram significantes para os investimentos realizados pelos pequenos municípios e a relação registrada em todas as

estimativas foi positiva, evidenciando que os investimentos públicos aumentaram nos anos de eleições municipais.

A análise com todos os pequenos municípios indicou que o acréscimo nos gastos com investimentos públicos foi de R\$ 26,51 per capita em anos de eleições municipais. Entre as regiões, a alta ficou em R\$ 29,72 no Sul; R\$ 27,53 no Sudeste; R\$ 26,95 no Centro-Oeste; R\$ 23,47 no Nordeste; e R\$ 11,89 no Norte.

As variáveis indicativas da ideologia partidária mostraram-se significantes nas análises com todos os pequenos municípios e na região Sul. Em ambos os casos, os partidos ideologicamente classificados como de centro e de direita aplicaram mais recursos em investimentos públicos que os de esquerda, resultado evidenciado pelo sinal positivo registrado.

Na estimativa geral, os partidos de centro destinaram em média R\$ 13,40 per capita a mais do que os de esquerda e os de direita R\$ 8,36. No Sul os de centro aplicaram R\$ 19,49 e os de direita R\$ 12,87 por habitante em investimentos, evidenciando, também, aplicações em investimentos locais superiores os partidos de esquerda. Nas demais regiões, a ideologia partidária não se mostrou relevante.

A relação partidária do Prefeito com o Presidente se mostrou significativa apenas para o conjunto total dos pequenos municípios e na região Sudeste, com sinal positivo. Com isso, quando esse alinhamento político se concretizou, houve aumento per capita sobre os investimentos públicos na ordem de R\$ 10,31 para todos os pequenos municípios e de R\$ 14,93 para os do Sudeste.

A coligação direta entre o Prefeito e o Presidente da República foi estatisticamente significativa e positiva na estimativa nacional e na da região Sul, com acréscimo per capita sobre os investimentos públicos de R\$ 5,49 e de R\$ 12,16, respectivamente.

A coligação indireta entre o Prefeito e o Presidente (quando pelo menos um dos partidos da coligação que elegeu o Presidente esteve presente na coligação que elegeu o Prefeito) foi a variável mais significativa entre as que trataram das relações políticas entre os pequenos municípios e o Governo Federal – não apresentou significância somente na região Sudeste.

Assim, quando o alinhamento acima ocorreu, contribuiu para aumentar os gastos per capita com investimentos municipais, em R\$ 12,13 na estimativa nacional; R\$ 14,19 no Norte; R\$ 15,11 no Nordeste; R\$ 18,65 no Sul; e R\$ 12,02 no Centro-Oeste.

TABELA 6.1 – DETERMINANTES POLÍTICOS DOS GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS, ESTIMATIVA GERAL E POR REGIÕES BRASILEIRAS – EFEITOS FIXOS – 2001 A 2012

| Investimentos per capita | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|--------------------------------|--|----------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|--------------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | 35,41*** (23,86) | 61,93*** (9,58) | 26,04*** (8,78) | 39,10*** (15,55) | 34,52*** (12,35) | 28,06*** (5,82) |
| Eleições Municipais | 26,51*** (17,25) | 11,89* (1,72) | 23,47*** (7,41) | 27,53*** (10,55) | 29,72*** (10,55) | 26,95*** (5,50) |
| Ideologia de Centro | 13,40*** (3,89) | 22,24 (1,33) | 5,92 (0,86) | 3,61 (0,58) | 19,49*** (3,17) | 8,61 (0,55) |
| Ideologia de Direita | 8,36** (2,47) | 20,61 (1,26) | 3,52 (0,52) | -1,71 (-0,29) | 12,87** (2,17) | 7,03 (0,45) |
| Relação Partidária Presidente | 10,31** (2,34) | 19,27 (0,85) | 6,12 (0,54) | 14,93** (2,10) | 3,85 (0,51) | 1,87 (0,13) |
| Coligação Direta Presidente | 5,49** (2,46) | -5,71 (-0,61) | 5,00 (0,98) | 1,73 (0,45) | 12,16*** (3,00) | 9,58 (1,58) |
| Coligação Indireta Presidente | 12,13*** (7,23) | 14,19* (1,95) | 15,11*** (4,38) | 3,91 (1,43) | 18,65*** (5,56) | 12,02** (2,56) |
| Relação Partidária Governador | -8,25*** (-3,29) | -3,58 (-0,36) | -10,16* (-1,75) | -4,29 (-0,88) | -15,16*** (-3,51) | 5,25 (0,74) |
| Coligação Direta Governador | 2,88 (1,48) | -12,16 (-1,53) | 3,13 (0,74) | 4,26 (1,18) | 5,10 (1,54) | 0,24 (0,04) |
| Coligação Indireta Governador | 7,88*** (4,39) | 20,75*** (2,80) | 8,76** (2,45) | 9,73*** (3,20) | 4,29 (1,19) | -2,22 (-0,42) |
| NEP Executivo | -4,54 (-1,62) | -21,92* (-1,82) | -9,05 (-1,30) | -5,71 (-1,35) | -0,76 (-0,13) | 2,99 (0,40) |
| NEP Legislativo | -2,13** (-2,24) | -3,91 (-1,18) | 0,63 (0,32) | -1,40 (-0,91) | -1,59 (-0,73) | 2,50 (0,96) |
| População Total (Log. Natural) | -9,60*** (-2,68) | -1,65 (-0,13) | -13,15** (-2,55) | 2,70 (0,49) | -40,44* (-1,92) | -27,69 (-0,89) |
| População Jovem (%) | -398,95*** (-12,65) | -106,42 (-0,80) | 18,69 (0,29) | -586,33*** (-9,29) | -633,18*** (-9,21) | -42,49 (-0,39) |
| População Idosa (%) | 1184,81*** (18,04) | 1381,31*** (3,46) | 351,66* (1,92) | 1147,42*** (9,56) | 1128,09*** (8,74) | 542,75** (2,36) |
| PIB municipal per capita | 0,007*** (9,92) | 0,005 (1,38) | 0,009* (1,76) | 0,006*** (4,67) | 0,007*** (6,56) | 0,007*** (3,16) |
| Constante | 94,13*** (3,53) | 30,69 (0,37) | 120,67*** (3,44) | 43,35 (1,12) | 384,24** (2,12) | 182,22 (0,66) |
| Nº Observações | 11.778 | 690 | 2.020 | 3.728 | 4.143 | 1.197 |
| R ² | 0,2091 | 0,2098 | 0,1159 | 0,2200 | 0,2971 | 0,1186 |
| Estatística F | 148,34 | 8,20 | 12,10 | 50,21 | 85,31 | 7,26 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Chow | 4,63 | 2,18 | 3,86 | 3,98 | 4,68 | 4,78 |
| Prob > F | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Teste de Hausman | 381,78 | 40,31 | 22,87 | 175,07 | 167,08 | 24,92 |
| Prob > Chi ² | 0,000 | 0,000 | 0,087 | 0,000 | 0,000 | 0,051 |

FONTE: O autor (2016)

Significância: 1% ***; 5% **; 10% *

A interação partidária entre o Prefeito e o governador do respectivo Estado sobre os investimentos públicos foi significativa no modelo nacional e no das regiões Nordeste e Sul, porém, com sinal negativo. Assim, quando o gestor local e o estadual eram do mesmo partido, os investimentos municipais apresentaram retração per capita na proporção de R\$ 8,25 nacionalmente, R\$ 10,16, no Nordeste, e R\$ 15,16 no Sul.

A coligação direta entre o Prefeito e o Governador do Estado, quando o partido do Governador compôs a coligação que elegeu o Prefeito, não se mostrou estatisticamente significativa com os investimentos públicos dos pequenos municípios brasileiros.

A relação partidária indireta entre o Prefeito e o Governador apresentou significância estatística na análise com todos os pequenos municípios e nas regiões Norte, Nordeste e Sudeste, com sinal positivo. Diante disso, os investimentos públicos sofreram um incremento médio per capita de R\$ 7,88, R\$ 20,75, R\$ 8,76 e R\$ 9,73, respectivamente, quando pelo menos um dos partidos da coligação do Governador esteve presente na coligação que elegeu o Prefeito.

O Número Efetivo de Partidos (NEP) do Executivo Municipal mostrou-se estatisticamente significativo com os investimentos municipais na região Norte somente, e indica, nesse caso, que quanto mais acirrada a disputa pelo Executivo Municipal, menor os gastos com investimentos públicos, devido ao sinal negativo registrado. Assim, para cada ponto de acréscimo no NEP os gastos diminuiriam, em média, R\$ 21,92 por habitante no Norte.

O NEP do Legislativo Municipal foi significativo na estimativa com todos os pequenos municípios somente e com sinal negativo, ou seja, quanto maior a disputa entre os partidos políticos nas eleições para a Câmara de Vereadores, menor o valor aplicado em investimentos públicos locais. Na estimativa com todos os pequenos municípios, a retração evidenciada foi de R\$ 2,13 per capita para cada ponto de acréscimo no NEP do Legislativo local.

A população total foi relevante na análise geral e nas regiões Nordeste e Sul, porém, apresentou sinal negativo, distinto do esperado. Assim, quanto maior a população, menor o volume destinado aos investimentos públicos no conjunto de todos os pequenos municípios e nas regiões Nordeste e Sul. Esse resultado difere do encontrado por Sakurai e Gremaud (2007) em estudo com os municípios paulistas.

A população jovem, quando estatisticamente significativa, teve relação negativa com os gastos analisados, o que não era esperado. Diante disso, as despesas com

investimentos públicos apresentaram redução na ordem de R\$ 586,33 no Sudeste e de R\$ 633,18 no Sul. Na estimativa com todos os pequenos municípios, essa relação foi de R\$ 398,95.

Esses resultados corroboram os encontrados por Sakurai e Gremaud (2007) e contrariam os evidenciados em Veiga e Veiga (2007), em que quanto maior a população jovem, maiores os gastos com investimentos públicos nos municípios portugueses.

A população idosa, entretanto, foi estatisticamente significativa em todas as estimativas e apresentou relação positiva com os investimentos públicos, conforme esperado. Com isso, os gastos com investimentos públicos locais nos pequenos municípios apresentaram alta de R\$ 1.184,81 na estimativa geral; de R\$ 1.381,31 no Norte; de R\$ 1.147,42 no Sudeste; de R\$ 1.128,09 no Sul; de R\$ 542,75 no Centro-Oeste; e de R\$ 351,66 no Sudeste. Em Sakurai e Gremaud (2007) e em Veiga e Veiga (2007), a população idosa não foi significativa para os investimentos públicos locais.

O PIB per capita municipal foi relevante estatisticamente para os investimentos públicos na estimativa nacional e nas regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste, com sinal positivo. Assim, à medida que o PIB municipal cresceu, o volume de gastos com investimentos locais nos pequenos municípios também aumentou. Na estimativa geral, a proporção de incremento foi de aproximadamente R\$ 0,007 para cada real per capita gerado de PIB municipal. Na região Nordeste, essa relação foi de R\$ 0,009, na Sudeste, de R\$ 0,006 e os pequenos municípios das regiões Sul e Centro-Oeste registraram aumento de R\$ 0,007. Os resultados diferem de Vieira e Arvate (2008), em que o PIB municipal não foi significativo.

A capacidade explicativa dos modelos estimados é apresentada com propósito informativo, não comparativo. Na predição com todos os pequenos municípios, 20,91% da variação dos investimentos públicos são explicados pela regressão estimada. O coeficiente de determinação da região Norte foi capaz de explicar 20,98% da variação registrada nos gastos com investimentos públicos. No Nordeste, a explicação foi de 11,59%; no Sudeste, ficou em 22%; no Sul, em 29,71%; e, no Centro-Oeste, em 11,86%.

6.6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta seção, são sintetizados os resultados das análises empíricas realizadas com a finalidade de discutir os efeitos das variáveis políticas sobre os gastos com

investimentos públicos nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes e testar as hipóteses de pesquisa.

A primeira hipótese objetivou verificar se os gastos com investimentos públicos foram influenciados pelas eleições estaduais/federais e pelas municipais. Espera-se que os gastos aumentem em comparação com os anos em que não foram realizados pleitos eleitorais (Hipótese 1.4). Os efeitos dos períodos eleitorais sobre os investimentos públicos dos pequenos municípios brasileiros são apresentados no Quadro 6.2, na sequência.

Tanto as eleições estaduais e federais como as municipais apresentaram significância estatística e sinal positivo em todas as regressões. Diante disso, pode-se afirmar que os gastos com investimentos públicos nos pequenos municípios, entre 2001 e 2012, foram impactados positivamente pelos períodos eleitorais, ou seja, aumentaram nos anos eleitorais quando comparados com aqueles nos quais não ocorreram eleições. Esse dado confirma a Hipótese 1.4, seguindo os resultados de Drazen e Eslava (2005); Sakurai e Gremaud (2007); Veiga e Veiga (2007); Rodrigues (2010), Leite (2010) e Videira e Mattos (2011).

QUADRO 6.2 – EFEITOS DOS PERÍODOS ELEITORAIS SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-----------------------------|--|----------|----------|----------|----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | 35,41*** | 61,93*** | 26,04*** | 39,10*** | 34,52*** | 28,06*** |
| Eleições Municipais | 26,51*** | 11,89* | 23,47*** | 27,53*** | 29,72*** | 26,95*** |

FONTE: O autor (2016)

*** - Significante a 1%

* - Significante a 10%

Observa-se, ainda, que os investimentos públicos contabilizaram maior impacto monetário nas eleições estaduais e federais quando comparados com os das municipais. Na estimativa com todos os pequenos municípios, os gastos com investimentos públicos cresceram, em média, R\$ 35,41 por habitante nos pleitos estaduais e nacionais contra R\$ 26,51 nos pleitos locais. No Norte, essa comparação ficou em R\$ 61,93 nas eleições estaduais e federais e em R\$ 11,89 nas municipais. No Nordeste, os aumentos foram de R\$ 26,04 e de R\$ 23,47; no Sudeste, R\$ 39,10 e R\$ 27,53; no Sul, R\$ 34,52 e R\$ 29,72; no Centro-Oeste, R\$ 28,06 e R\$ 26,95, nas eleições estaduais/nacionais e locais, respectivamente. Seguindo as evidências de Orair, Gouvêa e Leal (2014) sobre a

existência de um componente cíclico bienal e bastante regular envolvendo os gastos com investimentos públicos na esfera municipal.

Diante desses resultados, pode-se afirmar que os investimentos públicos nos pequenos municípios tendem a aumentar mais quando são realizadas eleições estaduais e federais.

A respeito das possíveis diferenças quanto aos gastos com investimentos públicos entre as ideologias partidárias, a hipótese é de que os partidos de esquerda tenderiam a destinar maior volume de recursos em investimentos locais do que os partidos de centro e de direita (Hipótese 2.4). O Quadro 6.3, a seguir, sintetiza os efeitos apresentados pelas ideologias partidárias sobre os investimentos públicos municipais.

Os resultados em relação ao conjunto de todos os pequenos municípios evidenciaram que as ideologias de centro e de direita, no período de 2001 a 2012, aplicaram mais recursos em investimentos públicos que os partidos ideologicamente classificados como de esquerda. Nas análises por regiões, somente no Sul a ideologia foi estatisticamente significativa e, também, indicou que os partidos de centro e de direita destinaram mais recursos para os investimentos locais que os de esquerda.

QUADRO 6.3 – EFEITOS DAS IDEOLOGIAS POLÍTICAS SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------|--|-------|----------|---------|----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Ideologia de Centro | 13,40*** | N.S. | N.S. | N.S. | 19,49*** | N.S. |
| Ideologia de Direita | 8,36** | N.S. | N.S. | N.S. | 12,87** | N.S. |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

Assim, refuta-se a Hipótese 2.4, de que nos pequenos municípios brasileiros os partidos de esquerda privilegiariam os gastos com investimentos públicos quando comparados com os partidos de centro e de esquerda. Também não é possível confirmar a hipótese nas análises regionais, devido à baixa significância estatística apresentada.

Os resultados são contrários aos achados de Veiga e Veiga (2007), em estudo com os municípios portugueses – no qual os governantes de esquerda tendem a aplicar mais recursos em investimentos locais –, e corroboram os de Rodrigues (2010) em relação às análises por regiões, visto que as concepções ideológicas dos governantes dos

pequenos municípios não se mostraram fator de diferenciação no que se refere aos gastos com investimentos públicos locais.

Quanto aos efeitos dos alinhamentos políticos, direto ou indireto, entre o Prefeito e o Presidente, buscou-se avaliar se nos pequenos municípios em que essas relações políticas foram evidenciadas os gastos com investimentos aumentaram quando comparados com os pequenos entes locais em que essas vinculações políticas não se caracterizaram (Hipótese 3.5).

Do Quadro 6.4, a seguir, constam os efeitos das relações políticas entre os pequenos governos municipais e o Federal sobre os investimentos públicos locais.

As estimativas indicaram que somente para os pequenos municípios, em geral, e para os da região Sudeste, em particular, a relação partidária com o Presidente provocou aumento nos gastos com investimentos públicos. Assim, quando o Prefeito e o Presidente estavam vinculados ao mesmo partido político, os investimentos cresceram, em média, R\$ 10,31 e R\$14,93 per capita, respectivamente, em comparação com os entes locais fora dessa condição. Nas demais regressões, a relação partidária entre o Prefeito e o Presidente não se mostrou estatisticamente significativa.

QUADRO 6.4 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E O GOVERNO FEDERAL SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------------|--|--------|----------|---------|----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Relação Partidária Presidente | 10,31** | N.S. | N.S. | 14,93** | N.S. | N.S. |
| Coligação Direta Presidente | 5,49** | N.S. | N.S. | N.S. | 12,16*** | N.S. |
| Coligação Indireta Presidente | 12,13*** | 14,19* | 15,11*** | N.S. | 18,65*** | 12,02** |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

Quanto ao vínculo partidário caracterizado pela participação do partido do Presidente na coligação local que elegeu o Prefeito (*coligação direta presidente*), os resultados revelaram que quando abordados todos os pequenos municípios tal alinhamento político provocou aumento de R\$ 5,49 por habitante sobre os investimentos locais. No Sul, houve alta de R\$ 12,16. Nas demais regiões, a coligação direta não se mostrou estatisticamente significativa com os investimentos municipais.

Buscou-se, ainda, avaliar se os gastos com investimentos públicos apresentariam elevação quando pelo menos um dos partidos políticos integrantes da coligação que

elegeu o Presidente estivesse presente na coligação que elegeu o Prefeito (*coligação indireta presidente*). Esse alinhamento político foi estatisticamente significativo e com sinal positivo, como esperado, na estimativa nacional, indicando aumento médio sobre os gastos com investimentos públicos de R\$ 12,13 per capita. Entre as regiões, houve significância e alta de R\$ 18,65 no Sul; de R\$ 15,11 no Nordeste; de R\$ 14,19 no Norte; e de R\$ 12,02 no Centro-Oeste.

Diante dos resultados apresentados, pode-se ratificar a Hipótese 3.5 quando abordados todos os pequenos municípios, qual seja: estar alinhado politicamente, de forma direta ou indireta, com o Governo Federal impacta os investimentos locais. Entretanto, não é possível verificar tal hipótese nas análises por regiões. Assim, os resultados corroboram os de Vieira e Arvate (2008) de que os municípios brasileiros alinhados politicamente com o Presidente apresentam maiores gastos com investimentos no âmbito local.

Todavia, pode-se considerar que as relações entre os pequenos governos locais e o Federal, estabelecidas por meio de coligações indiretas, foram mais relevantes para aumentar os gastos com investimentos públicos nas análises envolvendo as regiões.

Os efeitos dos alinhamentos políticos, direto ou indireto, entre os governos municipais e os estaduais também foram analisados. O propósito foi determinar se nos pequenos municípios em que essas relações foram evidenciadas o volume de recursos aplicados em investimentos públicos aumentou em comparação com os municípios em que os vínculos não se configuraram (Hipótese 3.6). Na sequência, o Quadro 6.5 apresenta os efeitos das formas de alinhamento político entre os pequenos governos locais e os estaduais sobre os investimentos públicos municipais.

QUADRO 6.5 – EFEITOS DOS ALINHAMENTOS POLÍTICOS ENTRE OS PEQUENOS GOVERNOS MUNICIPAIS E OS GOVERNOS ESTADUAIS SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------------|--|----------|----------|---------|-----------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Relação Partidária Governador | -8,25*** | N.S. | -10,16* | N.S. | -15,16*** | N.S. |
| Coligação Direta Governador | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| Coligação Indireta Governador | 7,88*** | 20,75*** | 8,76** | 9,73*** | N.S. | N.S. |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

*** - Significante a 1%

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

O fato de o Prefeito e o Governador do Estado pertencerem ao mesmo partido político (*relação partidária governador*) apresentou significância estatística na análise com todos os pequenos municípios e nas regiões Nordeste e Sul. Porém, o sinal negativo indicou que tal relação reduziu os gastos com investimentos públicos, em média, R\$ 8,25 per capita no caso da análise geral e na ordem de R\$ 10,16, na região Nordeste, e de R\$ 15,16 na região Sul.

A vinculação partidária caracterizada pela participação do partido político do Governador na coligação local que elegeu o Prefeito (*coligação direta governador*) não se mostrou estatisticamente significativa nas análises realizadas.

Em relação aos efeitos da coligação indireta entre os pequenos governos locais e os governos estaduais, quando pelo menos um dos partidos integrantes da coligação que elegeu o Governador esteve presente na que elegeu o Prefeito, os resultados não apresentaram significância apenas para o Sul e o Centro-Oeste, sendo positivo nas demais regiões e na estimativa geral, como esperado. Houve acréscimo médio de R\$ 7,88 per capita sobre os investimentos locais para o conjunto de todos os municípios de R\$ 20,75 no Norte; de R\$ 9,73 no Sudeste; e de R\$ 8,76 no Nordeste, quando os governos municipais e os estaduais estavam alinhados politicamente por meio das coligações.

Diante dos efeitos apresentados, não é possível confirmar a Hipótese 3.6, de que os pequenos municípios alinhados politicamente de forma direta e indireta com o governo estadual aplicariam mais recursos em investimentos públicos, quando comparados com aqueles que não apresentam tais relações políticas. Sakurai e Gremaud (2007) também não encontraram significância da relação partidária direta entre os prefeitos paulistanos e o Governador do Estado.

Entretanto, cabe registrar os efeitos positivos da coligação indireta entre os pequenos entes locais e os governos estaduais sobre os gastos avaliados. Apesar de não serem unânimes, indicaram que os investimentos públicos aumentaram nas análises com todos os pequenos municípios e em três das cinco regiões. Isso vai de encontro aos achados de Videira e Mattos (2011) que registram influências sobre os investimentos locais quando os governos locais mantiveram alinhamentos políticos com os estaduais por meio de coligações.

No que diz respeito aos impactos da competição política, a hipótese proposta é de que quanto maior o nível de competição política nas eleições municipais, menor o montante de recursos aplicados em investimentos nos pequenos municípios (Hipótese

4.4). Abaixo, o Quadro 6.6 apresenta os efeitos da competição política no âmbito do Executivo e do Legislativo municipal sobre os investimentos locais.

QUADRO 6.6 – EFEITOS DOS INDICADORES DE COMPETIÇÃO POLÍTICA NO EXECUTIVO E NO LEGISLATIVO MUNICIPAL SOBRE OS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | Municípios com menos de 5 mil habitantes | | | | | |
|-------------------------|--|---------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| NEP Executivo | N.S. | -21,92* | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |
| NEP Legislativo | -2,13** | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. | N.S. |

FONTE: O autor (2016)

N.S. - Não Significante

** - Significante a 5%

* - Significante a 10%

O NEP do Poder Executivo Municipal apresentou significância estatística somente na região Norte e evidenciou sinal negativo, indicando que quanto mais acirrada a disputa pelo Executivo local, menores os gastos com investimentos públicos nos pequenos municípios do Norte, conforme se esperava.

O NEP do Legislativo foi relevante somente na estimativa com todos os pequenos municípios e o sinal registrado foi negativo, conforme sugerido. Com isso, para cada ponto de acréscimo no coeficiente do NEP do Legislativo local os gastos com investimentos registraram retração média de R\$ 2,13 por habitante.

Com base, nos efeitos da competição política sobre os gastos com investimentos públicos, não há evidências para confirmar a Hipótese 4.4, visto que os indicadores utilizados mostraram baixa relevância estatística nas estimativas realizadas.

Os resultados indicaram que os investimentos públicos nos pequenos municípios entre 2001 e 2012 foram influenciados tanto pelas eleições estaduais e federais como pelas municipais. Porém, as aplicações em tais gastos se mostraram maiores em anos de pleitos estaduais e federais.

A ideologia partidária revelou que, para o conjunto de todos os pequenos municípios, os partidos de centro e de direita aplicaram mais recursos em investimentos públicos que os partidos ideologicamente classificados como de esquerda. Fato que também foi registrado na região Sul. Entretanto, nas demais análises regionais (Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste) a ideologia partidária não foi estatisticamente significativa para explicar os gastos com investimentos locais, ou seja, nessas regiões o fator ideológico não influenciou os investimentos públicos realizados.

Quanto às formas de alinhamentos políticos entre os pequenos governos locais e os de instância superior, as vinculações políticas com o Governo Federal foram relevantes e contribuíram para aumentar os gastos com investimentos públicos nos pequenos municípios. Além disso, a coligação indireta entre os pequenos governos locais e o Governo Federal e os estaduais foi a forma de relação política que mais influenciou os investimentos nos pequenos entes locais no período avaliado, tanto nas análises com o conjunto de todos os pequenos municípios com nas por regiões.

No que diz respeito à competição política, os resultados indicaram que os investimentos públicos nos municípios brasileiros com população inferior a 5 mil habitantes não foram influenciados pelo aumento das disputas eleitorais, tanto no âmbito do Executivo como no do Legislativo municipais.

7 CONCLUSÕES

O objetivo principal deste trabalho foi contribuir para a compreensão dos efeitos de aspectos do sistema político sobre o processo decisório e seus resultados – aqui, as políticas públicas reguladas e desreguladas e os investimentos públicos dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes.

Geralmente, esses municípios não são avaliados nas pesquisas sobre políticas públicas de modo específico, mas inseridos em conjuntos que englobam o maior número possível de municípios, independentemente do porte populacional.

O novo arranjo federativo instituído no Brasil após a Constituição Federal de 1988 produziu inúmeras mudanças em relação aos municípios, sendo duas delas muito relevantes para as políticas públicas no âmbito municipal. A primeira, foi reconhecer os municípios como entes da Federação, atribuindo-lhes autonomia legal, administrativa, orçamentária, financeira e política no respectivo território – mesmas prerrogativas dos entes estaduais. A segunda, foi alçar o ente local ao posto de principal ator institucional na execução de políticas e de serviços públicos à população – principalmente nas áreas de educação e saúde – devido à forma cooperada instituída entre os entes governamentais para o desenvolvimento das políticas de caráter universal.

Com isso, os municípios passaram a ter mais liberdade de gestão sobre as próprias receitas e despesas, ou seja, detinham, inicialmente, autonomia quase total sobre a destinação dos recursos disponíveis. A única exceção era a aplicação mínima de 25% das receitas de impostos e transferências constitucionais na educação.

As novas regras do Federalismo Fiscal Brasileiro aumentaram a estrutura financeira dos municípios, particularmente, em razão da ampliação das normas de partilha das receitas da União e dos estados com os entes locais, que passaram a contar com maior volume de recursos para as atividades. Entretanto, durante a década dos 1990, o Governo Federal aprovou diversas emendas constitucionais, legislações infraconstitucionais e normatizações com a finalidade de regulamentar a aplicação dos recursos dos governos municipais, priorizando gastos com as políticas sociais e de acesso universal, como em educação e saúde. Com isso, os municípios passaram a contar com mais recursos financeiros, porém, as respectivas atribuições em relação à oferta e à execução de serviços públicos também aumentou. A questão é: a proporção foi equivalente? Parece que não – é a consequente resposta.

Os aspectos fiscais das atuais normas federativas priorizam as transferências de receita dos entes superiores (União e estados) para os entes locais. Assim, a característica evidenciada é que, quanto menor o município, maior a dependência financeira em relação às transferências constitucionais. Nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes, as principais fontes de recursos são o FPM, a quota-parte do ICMS e as transferências do Fundef/Fundeb que, em conjunto, responderam, em média, por aproximadamente 74% das receitas desses municípios de 2001 a 2012.

As despesas públicas dos pequenos municípios objetivam manter os serviços e as estruturas municipais existentes. As principais aplicações de recursos foram nas despesas com pessoal e em outras despesas correntes – geralmente, materiais de consumo e contratação de serviços de terceiros. Essas duas naturezas de gastos responderam, em média, por mais de 85% das despesas totais dos pequenos municípios. A destinação média de recursos para os investimentos públicos ficou próxima de 13% do total das despesas realizadas no período analisado.

Os gastos agregados por funções de governo contabilizaram médias de: 26,1% do total das despesas em educação; 21,1% na área de saúde e saneamento; 18,4% em despesas com administração e planejamento; 8,3% em habitação e urbanismo; 7,9% em transporte; 3,6% em agricultura; e pouco mais de 14% nas demais áreas de 2001 a 2012.

As exigências legais e a regulação do Governo Federal, principalmente sobre educação e saúde, condicionam a aplicação de recursos municipais no desenvolvimento e execução de políticas públicas nessas áreas. Consequentemente, são essas funções que mais receberam aporte de recursos dos pequenos municípios, seguidos da função de administração e planejamento que registrou porcentual médio de 18,4% em relação ao total dispendido, quase igual ao somatório dos percentuais das outras três principais áreas – habitação-urbanismo, transporte e agricultura – que, juntas, atingiram o porcentual médio de 19,8% das despesas totais.

Assim, com base na estrutura fiscal de receitas e despesas dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes, o trabalho empreendido aqui foi apresentado nesta tese com a seguinte estrutura:

Primeiro, propusemos e conceituamos o constructo Espaço Político Discricionário (EPD), que parte do pressuposto de que mesmo diante das restrições regulatórias, financeiras e de estrutura de gastos a que os gestores dos pequenos municípios estão sujeitos, existe um espaço de manobra por meio do qual as escolhas são realizadas e culminam em diferentes formas de alocação dos recursos locais e,

consequentemente, resultam em influências distintas sobre a execução das políticas públicas municipais.

Segundo, levando em consideração a distinção entre políticas públicas reguladas e desreguladas, nossa pesquisa inova ao analisar os gastos com a área de administração e planejamento que por contar exclusivamente com recursos municipais para o auto custeio é considerada uma área de gastos públicos totalmente desregulada – cujos serviços são destinados a atender as necessidades da própria administração – e, geralmente, é negligenciada nas pesquisas sobre determinantes das políticas públicas na esfera subnacional.

Terceiro, seguindo a trilha da pesquisa brasileira sobre políticas públicas, são analisados os gastos com a Educação que, juntamente com a Saúde, é a área mais regulada no nível local, além de dispor de contingente amplo de programas federais que auxiliam na oferta de tais políticas no âmbito municipal – diferentemente da área administrativa municipal. Com isso, nosso trabalho avaliou dois extremos das políticas públicas nos pequenos municípios – em razão da forma de custeio-financiamento e de utilização dos serviços públicos.

O quarto aspecto abordado refere-se às aplicações em investimentos públicos realizadas pelos pequenos municípios. Devido a características como universalidade de utilização por parte dos munícipes, adaptação ao calendário eleitoral, diferentes fontes de custeio e, ainda, por estarem mais propensas à autoridade dos gestores locais devido ao caráter particularista que apresentam, essas aplicações exercem forte apelo político no âmbito municipal e exigem tanto ações administrativas como políticas dos gestores locais para serem efetivadas.

Nesse contexto, nosso principal objetivo foi o de testar a premissa de que a *política importa e exerce influência* sobre a tomada de decisão e a provisão de políticas públicas na esfera municipal.

Para tanto, foram estruturados quatro conjuntos de hipóteses que avaliaram os efeitos (i) do ciclo político orçamentário, (ii) da ideologia partidária, (iii) das formas de alinhamento político entre os governos dos pequenos municípios e os das instâncias superiores (estados e União) e (iv) da competição política sobre o Espaço Político Discrecional (EPD), além da análise das políticas fiscais da área de administração e planejamento (desregulada) e de educação (regulada) e dos gastos com investimentos públicos.

No que se refere à ocorrência de ciclos políticos orçamentários (*political budget cycles*), os resultados indicaram que o EPD foi influenciado tanto pelos períodos eleitorais estaduais e federais como pelos municipais e que, em tais períodos, o EPD aumentou em relação aos anos sem pleitos eleitorais. Entretanto, o observado é que os gestores municipais tendem a modificar com maior ênfase a execução orçamentária nas eleições locais visando potencializar o respectivo poder discricionário, visto que nesses anos o EPD registrado foi maior do que nos anos de eleições estaduais e federais.

Em relação às políticas fiscais da área de administração e planejamento, os anos eleitorais indicaram retração sobre os gastos administrativos, tanto nos anos de eleições federais e estaduais como nos de locais, quando analisados todos os pequenos municípios. Porém, quando o enfoque recaiu sobre as regiões, os resultados apresentados foram mais frágeis. As eleições nacionais foram significantes em duas das cinco regiões e as municipais apresentaram influência em três delas, sendo que a tendência registrada, nas análises regionais, foi de redução sobre os gastos com administração e planejamento.

Quanto às políticas públicas da área de educação, os períodos eleitorais utilizados apresentaram resultados distintos. Os períodos de pleitos estaduais e federais não apresentaram impactos para o conjunto de todos os pequenos municípios. Nas análises por região, houve mais significância e o que se observou foi o aumento da destinação de recursos para a área avaliada, no caso do Nordeste e do Centro-Oeste, de acordo com o que se esperava.

As eleições municipais, entretanto, indicaram que os gestores dos pequenos municípios tendem a aplicar mais recursos em políticas de educação quando as disputas eleitorais são locais, demonstrando a importância política dessa área junto aos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes. Isso contraria trabalhos que estudaram a totalidade dos municípios e nos quais esses períodos eleitorais não se mostraram significantes para os gastos em educação.

Os gastos com investimentos públicos nos pequenos municípios são influenciados tanto pelas eleições estaduais e federais como pelas municipais. Os investimentos públicos municipais foram maiores principalmente nos períodos de eleições estaduais e nacionais.

Os investimentos públicos, como enfatizado na literatura, também são empregados como fator político nos municípios pequenos, que tendem a priorizar a aplicação de recursos em anos eleitorais.

Os resultados indicaram que a opção dos gestores foi priorizar a maximização do espaço político discricionário e as políticas públicas da área de educação nos anos de eleições locais. Além disso, que os volumes de gastos com investimentos públicos são incrementados em ambos os períodos eleitorais, embora a aplicação de maior volume de recursos ocorra nos pleitos estaduais e federais.

Quanto aos efeitos distintos entre as ideologias partidárias, as análises revelaram que essa diferenciação somente foi relevante quanto abordado o conjunto de todos os pequenos municípios, não sendo influentes nas análises por regiões devido à baixa significância estatística registrada.

No que diz respeito ao EPD, o que se evidenciou foi que os governos de centro e de direita tendem a apresentar maior espaço discricionário do que os de esquerda. Quanto à área de educação, a diferenciação entre as ideologias indicou que os partidos de esquerda destinaram mais recursos para os gastos com educação do que os partidos de centro e de direita. Porém, em relação aos investimentos públicos, as análises revelaram que os partidos ideologicamente classificados como de centro e de direita aplicaram mais recursos em investimentos locais que os partidos de esquerda. Os gastos da área de administração e planejamento não sofreram influência das concepções ideológicas dos gestores locais.

A possível explicação para o fato de que a ideologia partidária não se revelou importante nas análises regionais é o impacto da regulação federal sobre os gastos municipais: as áreas reguladas tenderiam a homogeneizar as aplicações dos recursos independentemente da ideologia partidária dos prefeitos. Além disso, devido à dependência financeira dos pequenos municípios em relação às transferências constitucionais, os efeitos da referida regulação estendem-se às políticas desreguladas – argumento também defendido por Arretche (2010, 2012, p. 200), em estudo sobre a desigualdade territorial entre os municípios brasileiros e que, como vimos, parece se repetir no caso dos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes quando segmentados nas respectivas regiões.

As formas de alinhamento político dos pequenos governos municipais com os estaduais e com o Federal são aspectos relevantes para o financiamento e execução das políticas públicas no âmbito municipal em função de o Federalismo Brasileiro ser pautado pela cooperação entre os entes públicos. Entretanto, mesmo diante da regulação federal sobre a área social, esperava-se que as vinculações partidárias com ambos os níveis de governo influenciassem tanto a formação do EPD quanto os gastos com as

áreas desreguladas (administração e planejamento) e reguladas (educação) e, ainda, as aplicações em investimentos públicos locais.

Os alinhamentos políticos indiretos entre os pequenos municípios e os entes públicos superiores (estados e União), efetivados por meio das coligações, foram os que registraram maior significância sobre o EPD e indicaram relações semelhantes. Assim, quando os pequenos municípios estavam vinculados de maneira indireta com o Governo Federal (coligação indireta), a tendência apresentada foi de acréscimo sobre o EPD. Por outro lado, quando essa mesma forma de alinhamento político se deu com o governo estadual, o EPD dos pequenos municípios também aumentou em comparação com aqueles que não se encontravam nessa mesma condição.

Quanto aos impactos dos alinhamentos políticos sobre as políticas fiscais reguladas e desreguladas, os resultados das análises evidenciaram que as políticas públicas da área de educação são mais impactadas pelas vinculações políticas com o Governo Federal, especialmente pelas coligações diretas e indiretas, relevantes para o conjunto de todos os pequenos municípios. Nas estimativas por região, as coligações indiretas foram as que se mostraram mais influentes, porém, não de forma unânime.

O alinhamento partidário entre os pequenos municípios e os governos dos respectivos estados, por meio das coligações (direta e indireta), foram as vinculações políticas de maior influência sobre os gastos com educação quando abordados todos os pequenos municípios. Entretanto, não exerceram forte relevância nas análises regionais.

Os gastos com investimentos públicos sofreram mais impacto das coligações indiretas, tanto com o Governo Federal quanto com o Estadual. Indicaram ainda que quando esses alinhamentos ocorreram os municípios registraram aumentos nos investimentos locais.

Os resultados das análises evidenciaram que os alinhamentos políticos, por meio das coligações indiretas dos governos municipais com os governos Estadual e Federal, são as formas de vínculo partidário que mais influenciaram a formação do EPD, os gastos com educação e os investimentos públicos nos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes.

Os efeitos dos indicadores da competição política municipal sobre o EPD, as políticas fiscais das áreas de administração e planejamento e de educação e, ainda, sobre os gastos com investimentos públicos locais, não se mostraram, em conjunto, fatores relevantes.

A competição política no Executivo Municipal não se mostrou fator influente para a formação do Espaço Político Discrecional, para os gastos com a área de administração e planejamento e com investimentos públicos nos pequenos municípios entre 2001 e 2012. Os resultados das análises indicaram, ainda, que quando a disputa eleitoral no Executivo Municipal registrou relevância estatística, ou seja, foi mais acirrada, os gastos com educação apresentaram retração.

A competição política no âmbito do Legislativo Municipal revelou que o Espaço Político Discrecional à disposição dos gestores dos pequenos entes locais, os gastos com administração-planejamento e com educação aumentaram quando a disputa entre os partidos cresceu naquele Poder – fato que não se observou no caso dos investimentos públicos.

No que se refere às variáveis socioeconômicas, destaca-se a população idosa, que registrou significância e relação positiva com a variável dependente em quase todas as estimativas. Isso indica que quanto maior a proporção de pessoas idosas no âmbito municipal, maiores são o EPD à disposição dos gestores locais, os gastos nas áreas de administração-planejamento e educação e, ainda, os valores aplicados em investimentos públicos.

O PIB per capita municipal apresentou a mesma relação da população idosa. Quando relevante estatisticamente, contribuiu para aumentar o EPD, os gastos burocráticos, os gastos com educação e os com investimentos públicos.

A população jovem, entretanto, quando significativa, indicou relação negativa com as variáveis explicadas: espaço político discrecional, gastos com a área administrativa, com a de educação e com investimentos públicos. Quanto aos gastos com educação, a relação negativa é explicada pelo fato de que a população jovem apresentou redução nos respectivos percentuais de 2001 a 2012; em contrapartida, os gastos per capita na área registraram crescimento constante no mesmo período, demonstrando a eficiência da regulação no caso dos pequenos municípios e no período analisado.

Por fim, um aspecto interessante, evidenciado em nossa pesquisa, diz respeito aos resultados apresentados pelos pequenos municípios nas avaliações por região que, de maneira geral, não apresentaram grandes discrepâncias quando comparadas entre si, mesmo diante da tão propalada distinção existente entre as regiões brasileiras.

A capacidade de estruturação do Governo Federal tornou o comportamento das finanças municipais bastante homogêneo entre os pequenos municípios,

independentemente do partido governante, da ideologia do gestor e da localização geográfica dos municípios, revelando que a regulação que impacta os pequenos entes públicos municipais e lhes cerceia, por assim dizer, a liberdade de aplicação dos próprios recursos é a mesma que garante a consistência e destinação de recursos para serviços públicos que, em geral, são usufruídos pela maior parte da população local.

A pesquisa analisou os municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes e teve de lidar com um grande conjunto de dados que nem sempre estavam conformados ao grupo de municípios estudados. A falta de informações mais detalhadas e aquelas que simplesmente não são disponibilizadas pelos órgãos públicos responsáveis ou, ainda, quando não estão completas restringiram a formação da base de dados.

Isso posto, os resultados encontrados limitam-se aos municípios brasileiros com menos de 5 mil habitantes e ao período de 2001 a 2012, não sendo recomendada a extrapolação dos achados para outros grupos ou faixas populacionais.

Diante dos resultados apresentados neste trabalho, sugere-se a realização de mais estudos com esse mesmo grupo de municípios, porém, avaliando outras áreas de gastos municipais como saúde e saneamento, habitação e urbanismo e transporte, com vistas a ampliar o entendimento sobre as políticas públicas nesse âmbito.

Também se recomenda a realização de pesquisas envolvendo outros grupos de municípios levando em consideração o porte populacional, bem como a inclusão de variáveis explicativas que avaliem os efeitos sobre as políticas públicas locais, como a participação da sociedade de forma organizada, do legado (*policy feedback*), das relações Executivo-Legislativo locais, da cooperação intermunicipal, as características pessoais dos gestores municipais e da burocracia local ou, ainda, utilizando o EPD. Esses estudos certamente contribuirão para ampliar o conhecimento sobre as políticas públicas no âmbito municipal brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, pp. 41-67, Jun., 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>. Acesso em: 09 fev. 2015.

AFONSO, J. R. R. Descentralização fiscal, políticas sociais, e transferência de renda no Brasil. **Serie Gestión Pública nº 63**. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES/CEPAL. Santiago, Chile. Feb., 2007. Disponível em: <http://www.cepal.org/ilpes/publicaciones/xml/7/28327/sgp63.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

ALMEIDA, M. H. T. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB**, São Paulo, n. 51, pp.13-34, 2001. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=129&Itemid=435. Acesso em: 01 ago. 2014.

_____. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n. 24, pp. 29-40, Jun., 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>. Acesso em: 09 fev. 2015.

_____.; CARNEIRO, L. P. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**. Campinas, v. 9, n.1, pp. 124-147, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762003000100005>. Acesso em: 20 ago. 2014.

ANDRADE, N. A. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

_____. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma de programas sociais. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.45, n.3, pp. 431-458, 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582002000300004>. Acesso em: 28 abr. 2015.

_____. Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilíbrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 2, n. 8, p. 331-345, 2003. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232003000200002>. Acesso em: 20 jan. 2015.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.18, n.2, pp. 17-26, Abr./Jun., 2004. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>. Acesso em: 05 fev. 2015.

_____. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 2005, n.24, pp. 69-85, Jun. 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100006>. Acesso em: 06 abr. 2015.

_____. Continuidades e Descontinuidades da Federação Brasileira: De como 1988 Facilitou 1995. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 52, n.2, pp. 377-423, 2009. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582009000200004>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 53, n.3, pp. 587-620, 2010. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Acesso em: 21 ago. 2014.

_____.; RODDEN, J. Política distributiva na Federação: estratégias eleitorais, barganhas legislativas e coalizões de governo. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.47, n.3, pp. 549-576, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n3/a04v47n3.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2015.

ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

_____.; VAZQUEZ, D.; GOMES, S. As relações verticais na Federação: explorando o problema da descentralização. In: ARRETCHE, M. T. S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012, pp. 145-171.

ARVATE, P. R.; AVELINO, G.; LUCINDA, C. R.. Existe influência da ideologia sobre o resultado fiscal dos governos estaduais brasileiros? **Estudos Econômicos**. São Paulo, v.38, n.4, pp. 789-814. Out./Dez. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ee/v38n4/v38n04a04.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2014.

BITTENCOURT, J. L. **Evidências de ciclos políticos na economia brasileira: um teste para a execução orçamentária dos governos estaduais – 1983/2000**. 2002. 142 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Ciência Econômica, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2002. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3394/000337479.pdf?sequence=1>. Acesso em: 21 jan. 2014.

BORGES, A. Federalismo, dinâmica eleitoral e políticas públicas no Brasil: uma tipologia e algumas hipóteses. **Sociologias**. Porto Alegre, v.12, n.24, pp. 120-157, 2010a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1517-45222010000200006>. Acesso em: 03 fev. 2015.

_____. Dinâmica político-eleitoral, burocracia e gasto social estadual. **Caderno CRH**. Salvador, v. 23, n. 58, pp. 91-109, Jan./Abr. 2010b. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792010000100007>. Acesso em: 04 fev. 2015.

BRENDER, A.; DRAZEN, A. Political budget cycles in new versus established democracies. **National Bureau of Economic Research – NBER**. Working Paper nº 10539. Cambridge, Jun., 2004. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w10539.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015

CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. **Opinião Pública**. Campinas, v.12, n.1, pp. 136-163, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/op/v12n1/29401.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2014.

CAVALCANTE, P. L. C. **A política faz diferença?** Uma análise comparada dos determinantes políticos do desempenho dos governos municipais no Brasil. 2012. 230 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2012. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10482/10612>. Acesso em: 16 jan. 2014.

CAVALCANTE, P. A competição eleitoral gera governos mais eficientes? Um estudo comparado das prefeituras no Brasil. **Revista de Administração Pública- RAP**. Rio de Janeiro, v.47, n.6, pp. 1569-1591, Nov./Dez., 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122013000600011>. Acesso em: 04 mar. 2015.

CHHIBBER, P.; NOORUDDIN, I. Do Party Systems Count? The Number of Parties and Government Performance in the Indian States. **Comparative Political Studies**, v. 37 n. 2, pp. 152-187, March, 2004. Disponível em: doi:10.1177/0010414003260981. Acesso em: 20 fev. 2015.

COÊLHO, D. B. Competição política e a nova agenda social: por que os partidos políticos de esquerda e direita difundiram programas de transferência de renda no Brasil? **Anais...** 13º Congresso BIEN (*Basic Income Earth Network*). São Paulo, Brasil, de 30/06 a 02/07 de 2010. Disponível em: <http://www.sinteseeventos.com.br/bien/pt/papers/denilsonbandeiracoelhoCompeticaopoliticaeanovaagendasocial.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2015.

COPPEDGE, M. A Classification of Latin American Political Parties. **Working Paper, nº 244**. Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies. Nov., 1997. Disponível em: <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/244.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

COSER, I. O conceito de federalismo e a idéia de interesse no Brasil do século XIX. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v.51, n.4, pp. 941-981, 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582008000400005>. Acesso em: 27 abr. 2015.

COSSIO, F. O comportamento fiscal dos estados brasileiros e seus determinantes políticos. **Economia**. Campinas, v.2, n.1, pp. 207-258. Jan./Jun. 2001. Disponível em: <http://nemesis.org.br/sec-din5.php?id=0000000058&i=pt>. Acesso em: 22 jan. 2014.

DAHL, R. **Who Governs? Democracy and Power in an American City**. New Haven: Yale University Press, 1961.

DIAS, F. A. C. Desvinculação de receitas da União, gastos sociais e ajuste fiscal. **Texto para Discussão nº 38**. Consultoria Legislativa do Senado Federal – CONLEG. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-38-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-gastos-sociais-e-ajuste-fiscal>. Acesso em: 25 abr. 2015.

DRAZEN, A.; ESLAVA, M. Electoral manipulation via expenditure composition: theory and evidence. **National Bureau of Economic Research – NBER**. Working Paper nº 11085. Cambridge, Jan., 2005. Disponível em: <http://www.nber.org/papers/w11085.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2015

DRAIBE, S. M. Avaliação da descentralização das políticas sociais no Brasil: saúde e educação fundamental. CEPAL. **Série Reformas de Política Pública**. Santiago, Chile, 1998. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7421/S9800519_pt.pdf?sequence=1. Acesso em: 25 abr. 2015.

FÁVERO, L. P. *et al.* **Análise de dados**: modelagem multivariada para tomada de decisões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

FERNANDES, L. 1995. Muito barulho por nada? O realinhamento político-ideológico nas eleições de 1994. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 107-144, 1995.

FERREIRA, I. F. S.; BUGARIN, M. S. Transferências voluntárias e ciclo político-orçamentário no federalismo fiscal brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**. Rio de Janeiro, v.61, n.3, pp. 271-300, Jul/Set., 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-71402007000300001>. Acesso em: 10 fev. 2015.

FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil**: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Programa de Pós-Graduação da Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Tese (Doutorado em Administração Pública) 210f. 2010. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8219>. Acesso em: 27 abr. 2015.

GALLO, F. **Uso do território e federalismo como evento**: a difusão regional de infraestruturas analisadas a partir das transferências intergovernamentais voluntárias entre União e municípios. 2011. 221 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociência, Universidade de Campinas, Campinas/SP, 2011. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000831362&fd=y>. Acesso em: 16 jan. 2014.

GERIGK, W. *et al.* Controladoria pública municipal na perspectiva dos profissionais do controle externo. **ABCustos Associação Brasileira de Custos**. São Leopoldo, v. 2, n.3, pp. 1-22, set/dez, 2007. Disponível em: <http://abcustos.emnuvens.com.br/abcustos/article/view/30>. Acesso em: 20 out. 2014.

GRISA, C.; WESZ JUNIOR, V. J.; BUCHWEITZ, V. D. Revisitando o Pronaf: velhos questionamentos, novas interpretações. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v.52, n.2, Abr-Jun, 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032014000200007>. Acesso em: 03 nov. 2014.

GUANZIROLI, C. E. PRONAF dez anos depois: resultados e perspectivas para o desenvolvimento rural. **Revista de Economia e Sociologia Rural**. Brasília, v.45, n. 2, Abr-Jun, 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20032007000200004>. Acesso em: 03 nov. 2014.

GUJARATI, D. N.; PORTER, D.C. **Econometria básica**. 5ª ed. Porto Alegre: Mc Graw Hill e Bookman, 2011.

KOHAMA, H. **Contabilidade pública**: teoria e prática. 10 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

LASSWELL, H. D. **Política**: quem ganha o que, quando, como. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. The "Effective" Number of Parties: a measure with application to West Europe. **Comparative Political Studies**, v. 12, n.1, pp. 3-27, April, 1979. Disponível em: http://www.researchgate.net/publication/241645380_Effective_Number_of_PartiesA_Measure_with_Application_to_West_Europe. Acesso em: 04 abr. 2015.

LEITE, A. A. B. **Descentralização, responsabilização e (des)controle**: determinantes e impactos da corrupção e má gestão dos recursos federais nos municípios brasileiros. 2010. 247 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/EPPGG/producaoAcademica/Tese_Adailton_Amaral_Barbosa_Leite.pdf. Acesso em: 14 jan. 2014.

LEITE, C. K.S.; FONSECA, F. Federalismo e políticas sociais no Brasil: impasses da descentralização pós-1988. **Organizações & Sociedade**. Salvador, v.18, n.56, pp. 99-117, 2011. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1984-92302011000100005>. Acesso em: 10 mai. 2015.

LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, pp. 269-291, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v6n2/7003.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2015.

LOWI, T. American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory. **World Politics**, v. 16, n. 4, pp. 677-715, 1964. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/2009452?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 10 nov. 2015.

_____. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, pp. 298-310, 1972. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/974990?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 09 nov. 2015.

MAINWARING, S.; POWER, T.; MENEGUELLO, R. **Partidos conservadores no Brasil contemporâneo**: quais são, o que defendem, quais são suas bases. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MATIJASCIC, M. Política social brasileira: conquista e desafios. **Texto para discussão nº 2062 - IPEA**. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3834/1/td_2062.pdf. Acesso em: 04 mai. 2015.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de administração pública**: foco nas instituições e ações governamentais. São Paulo: Atlas, 2008.

MEDEIROS, M. A trajetória do *Welfare State* no Brasil: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. **Texto para discussão nº 852 - IPEA**.

Brasília: IPEA, 2001. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11058/2058>. Acesso em: 05 mar. 2015.

MELLO, D. L. Descentralização, papel dos governos locais no processo de desenvolvimento nacional e recursos financeiros necessários para que os governos locais possam cumprir seu papel. **Revista de Administração Pública – RAP**. Rio de Janeiro, v.25, n.4, pp.199-217, out/dez, 1991. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/8902/7790>. Acesso em: 20 ago. 2014.

MELO, M. A. O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, pp. 845 a 889, Out./Dez., 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582005000400004>. Acesso em: 25 mar. 2015.

NAKAGUMA, M. Y. **Ciclos políticos e resultados eleitorais**: um estudo sobre o comportamento do eleitor brasileiro. 2006. 78 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo. 2006. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12138/tde-23082007-105409/pt-br.php>. Acesso em: 20 jan. 2014.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei complementar nº 101/2000**: entendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2 ed. Brasília: ESAF, 2002. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/hp/downloads/EntendendoLRF.pdf>. Acesso em: 25 abr. 2015.

NORDHAUS, W. D. The Political Business Cycle. **The Review of Economic Studies**, v. 42, n. 2, pp. 169-190, Apr., 1975. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2296528>. Acesso em 20 fev. 2015.

OLIVEIRA, K. V.; CARVALHO, F. A. A. A contabilidade governamental e o calendário eleitoral: uma análise empírica sobre um painel de municípios do Rio de Janeiro no período de 1998 a 2006. **Revista de Contabilidade e Organizações – RCO**, v. 3, n. 5, pp. 121-141, Jan./Abr., 2009. Disponível em: <http://www.rco.usp.br/index.php/rco/article/view/50>. Acesso em: 20 fev. 2015.

ORAIR, R. O.; GOUVÊA, R. R.; LEAL, É. M. Ciclos políticos eleitorais e investimentos das administrações públicas no Brasil. **Texto para Discussão nº 1999**. Ipea: Rio de Janeiro, agosto de 2014. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1999.pdf. Acesso em: 05 jan. 2016.

PETTERSON-LIDBOM, P. A test of the rational electoral-cycle hypothesis. **Research Papers in Economics**. Nº 2003: 16. Stockholm University. 2003. Disponível em: http://EconPapers.repec.org/RePEc:hhs:sunrpe:2003_0016. Acesso em: 22 fev. 2015.

POWER, T. J. **The Political Right in Postauthoritarian Brazil**: Elites, institutions, and democratization. University Park: Pennsylvania State University. 2000.

PUTMAN, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. 5a. ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2008.

REMMER K. L.; WIBBELS, E. The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina. **Comparative Political Studies**, v. 33 n. 4, pp. 419-451, May, 2000. Disponível em: doi:10.1177/0010414000033004001. Acesso em: 20 fev. 2015.

REIS, D. A.; SANTANA, J. R. Os efeitos da aplicação dos *royalties* petrolíferos sobre os investimentos públicos nos municípios brasileiros. **Revista de Administração Pública - RAP**. Rio de Janeiro, n. 49, v.1, pp. 91-117, jan./fev. 2015. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76121815>. Acesso em: 05 jan. 2016.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**. São Paulo, v. 15, n.3, Jul./Set., 1995. Disponível em: <http://www.rep.org.br/PDF/59-1.PDF>. Acesso em: 01 jun. 2015.

REZENDE, F. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. pp. 71-88, 2010. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

RODRIGUES, G. Democracia e partidos políticos: os gastos públicos municipais como instrumento de análise político-ideológica. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. [Livro Eletrônico]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, Cap. 9, 2007.

RODRIGUES, G. **Partidos políticos e gastos públicos em Santa Catarina: a influência das ideologias partidárias nas decisões de investimentos**. 2010. 265 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/93997/281205.pdf?sequence=1>. Acesso em: 20 jan. 2014.

RODRIGUES, L. M. Partidos, ideologia e composição social. **Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS**. São Paulo, v. 17, n. 48, pp. 31-47, Fev., 2002. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69092002000100004>. Acesso em: 20 mar. 2015.

ROGOFF, K.; SIBERT, A. Elections and Macroeconomic Policy Cycles. **The Review of Economic Studies**, v. 55, n. 1, Jan., pp. 1-16, 1988. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2297526>. Acesso em: 20 fev. 2015.

ROGOFF, K. Equilibrium political budget cycles. **The American Economic Review**. v. 80, n. 1, pp. 21-36, March, 1990. Disponível em: http://scholar.harvard.edu/files/rogoff/files/51_aer90.pdf. Acesso em: 20 fev. 2015.

SAKURAI, S.; GREMAUD, A. P. *Political business cycles*: evidências empíricas para os municípios paulistas (1989 – 2001). **Economia Aplicada**. São Paulo, v. 11, n. 1, pp. 27-54, Jan./Mar. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-80502007000100002>. Acesso em: 20 jan. 2014.

_____.; MENEZES-FILHO, N. A. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 137, n. 1 e 2, pp. 301–314, 2008. Disponível em: doi:10.1007/s11127-008-9329-3. Acesso em: 20 fev. 2015.

SAKURAI, S. N. Ciclos políticos nas funções orçamentárias dos municípios brasileiros: uma análise para o período 1990 - 2005 via dados em painel. **Estudos Econômicos**. São Paulo, v.39, n.1, pp. 39-58. Jan./Mar. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ee/v39n1/v39n1a02.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2014.

SÁTYRO, N. G. D. **Política e instituições e a dinâmica das políticas sociais nos estados brasileiros**: uma análise após a redemocratização. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. 178 p.

SCHETTINI, B. P. Análises da dinâmica orçamentária dos municípios brasileiros: uma aplicação da metodologia VAR com dados empilhados. **Economia Aplicada**. São Paulo, v.16, n.2, pp. 291-310. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v16n2/v16n2a04.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

SCHUKNECHT, L. Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries. **WTO Staff Working Paper**, No. ERAD-98-06. 1998. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10419/90683>. Acesso em: 16 mar. 2015.

SENA, P. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 38, n. 134, pp. 319-340, Mai./Aug. 2008. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742008000200004>. Acesso em: 25 abr. 2015.

SERRA, J.; AFONSO, J. R. R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, pp. 3-30, Dez. 1999. Disponível em: http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/c_onhecimento/revista/rev1201.pdf. Acesso em: 23 fev. 2015.

SHI, M.; SVENSSON, J. Political budget cycles: do they differ across countries and why? **Journal of Public Economics**. v. 90, p. 1367-1389, 2006. Disponível em: http://people.su.se/~jsven/PBC_JPubEc.pdf. Acesso em: 16 mar. 2015.

SILVA, C. D. P. **O Novo Arranjo Federativo Brasileiro, O Regime Multipartidário e a Competição Política Municipal no Ceará e no Piauí em 1996, 2000 e 2004**. 2006. 199 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, Universidade Estadual do Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/livros-e-teses/tesedoutorado-cleberdedeus.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2014.

SLOMSKI, V. **Manual de contabilidade pública**: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

SOUZA, C. Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. **Lua Nova**. São Paulo, n.52, pp. 5-28, 2001a. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452001000100002>. Acesso em: 03 fev. 2015.

_____. Federalismo e descentralização na constituição de 1988: processo decisório, conflitos e alianças. **Dados – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, pp. 513-560, 2001b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v44n3/a03v44n3.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. **Ciência & Saúde Coletiva**. Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, pp. 431-442, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13023>. Acesso em: 20 ago. 2014.

_____. Governos locais e gestão de políticas públicas universais. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, v.18, n.2, pp. 27-41. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a04v18n2.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2014.

_____. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, n.24, pp. 105-121, 2005. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Acesso em: 16 jan. 2015.

_____. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. **BIB**, São Paulo, n. 65, pp. 27-48, 2008. Disponível em: http://anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=143&Itemid=301. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Para entender a barafunda federativa. **Insight Inteligência**, n. 61, pp. 60-70, Abr./Mai./Jun. 2013. Disponível em: <http://www.insightinteligencia.com.br/61/PDFs/pdf4.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2015.

TAROUCO, G. S. Partidos de oposição nos estados: o ambiente da competição na arena eleitoral. **Cadernos CRH**. Salvador, v.25, n.66, pp. 573-585, Set./Dez., 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-49792012000300012>. Acesso em: 04 mar. 2015.

_____.; MADEIRA, R. M. Partidos, programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, v. 21, n. 45, pp. 149-165, Mar. 2013a. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n45/a11v21n45.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2015.

_____.; _____. Esquerda e direita nos sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. **Revista DEBATES**, Porto Alegre, v.7, n.2, p.93-114, Mai./Ago. 2013b. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/38573/26637>. Acesso em: 30 mar. 2015.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Texto para discussão nº 0405 - IPEA**. Brasília: IPEA, 1996. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0405.pdf. Acesso em: 05 mar. 2015.

VIDEIRA, R. A.; MATTOS, E. Ciclos políticos eleitorais e a interação espacial de políticas fiscais entre os municípios brasileiros. **Economia Aplicada**. São Paulo, v.15, n. 2, pp. 259-286. Abr./Jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v15n2/v15n2a05.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2014.

VIEIRA, F. J. A.; ARVATE, P. R.. Eleições municipais: como interagem os prefeitos e as outras esferas de governo para alcançar maior sucesso nas urnas. 2008. In: Encontro Nacional de Economia, 36, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPEC, 2008. Disponível em:

<http://www.anpec.org.br/encontro2008/artigos/200807211138360-.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2014.

VEIGA, L. G.; VEIGA, F. J. Political Business Cycles at the Municipal Level. **Public Choice**, v. 131, I.1-2, pp. 45-64, April, 2007 Disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs11127-006-9104-2>. Acesso em: 10 fev. 2015.

ZUCCO JR., C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. **Seminário Legislator Views of Brazilian Governance**. Universidade de Oxford. Setembro, 2009. Disponível em: <http://fas-polisci.rutgers.edu/zucco/papers/paper-esquerdadireitagoverno.br.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2015.

_____. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. (Orgs). **O Congresso por ele mesmo**: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, pp. 37-60.

LEGISLAÇÃO

BRASIL. Emenda Constitucional nº 24/1983, de 01 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **D.O.U. de 05/12/1983.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc24-83.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. Emenda Constitucional de Revisão nº. 01/1994, de 01 de março de 1994. Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **D.O.U. de 02/03/1994.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ECR/ecr1.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº. 10/1996, de 04 de março de 1996. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº. 01, de 1994. **D.O.U. de 07/03/1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 14/1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **D.O.U. de 13/09/1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 10 fev. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 15/1996, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. **D.O.U. de 13/06/1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº. 17/1997, de 22 de Novembro de 1997. Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº. 01, de 1994. **D.O.U. de 25/11/1997.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 19/1998, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **D.O.U. de 05/06/1998.** Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 25/2000, de 14 de fevereiro de 2000. Altera o inciso VI do art. 29 e acrescenta o art. 29-A à Constituição Federal, que dispõem sobre limites de despesas com o Poder Legislativo Municipal. **D.O.U. de 15/02/2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc25.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 29/2000, de 13 de setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **D.O.U. de 14/09/2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc29.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 31/2000, de 14 de dezembro de 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. **D.O.U. de 18/12/2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc31.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 33/2001, de 11 de dezembro de 2001. Altera os arts. 149, 155 e 177 da Constituição Federal. **D.O.U. de 12/12/2001**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc33.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 39/2002, de 19 de dezembro de 2002. Acrescenta o art. 149-A à Constituição Federal (Instituindo contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal). **D.O.U. de 20/12/2002**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc39.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 41/2003, de 19 de dezembro de 2003. Modifica os arts. 37, 40, 42, 48, 96, 149 e 201 da Constituição Federal, revoga o inciso IX do § 3 do art. 142 da Constituição Federal e dispositivos da Emenda Constitucional nº 20, de 15 de dezembro de 1998, e dá outras providências. **D.O.U. de 31/12/2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc41.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº. 42/2003, de 19 de Dezembro de 2003. Altera o Sistema Tributário nacional e dá outras providências. **D.O.U. de 31/12/2003**. Disponível

em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm. Acesso em: 05 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 44/2004, de 30 de junho de 2004. Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. **D.O.U. de 01/07/2004**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc44.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 53/2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **D.O.U. de 09/03/2006**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm. Acesso em: 10 fev. 2014.

_____. Emenda Constitucional nº 57/2008, de 18 de dezembro de 2008. Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios. **D.O.U. de 18/12/2008**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc57.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 62/2009, de 09 de dezembro de 2009. Altera o art. 100 da Constituição Federal e acrescenta o art. 97 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo regime especial de pagamento de precatórios pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. **D.O.U. de 10/12/2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc62.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Emenda Constitucional nº 67/2010, de 22 de dezembro de 2010. Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. **D.O.U. de 23/12/2010**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc67.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Lei nº 7.766/1989, de 11 de maio de 1989. Dispõe sobre o ouro, ativo financeiro, e sobre seu tratamento tributário. **D.O.U. de 22/05/1989**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7766.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 7.990/1989, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). **D.O.U. de 29/12/1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L7990.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 8.001/1990, de 13 de março de 1990. Define os percentuais da distribuição da compensação financeira de que trata a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e dá outras providências. **D.O.U. de 14/03/1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8001.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 8.080/1990, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **D.O.U. de 20/09/1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Lei nº 8.142/1990, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **D.O.U. de 31/12/1990.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8142.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Lei nº 8.212/1991, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. **D.O.U. de 25/07/1991.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 8.213/1991, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. **D.O.U. de 25/07/1991.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8213cons.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 8.666/1993, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **D.O.U. de 22/06/1993.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L8666cons.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 8.987/1995, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. **D.O.U. de 14/02/1995.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8987cons.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.394/1996, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **D.O.U. de 23/12/1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.424/1996, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **D.O.U. de 26/12/1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/leis/L9424.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 9.433/1997, de 08 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. **D.O.U. de 09/01/1997.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9433.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 9.478/1997, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **D.O.U. de 07/08/1997.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 9.648/1998, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, nº 9.074, de 7 de julho de 1995, nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências. **D.O.U. de 28/05/1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19648cons.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 9.717/1998, de 27 de novembro de 1998. Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências. **D.O.U. de 28/11/1998.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9717.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Lei nº 9.984/2000, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. **D.O.U. de 18/07/2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9984.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 9.993/2000, de 24 de julho de 2000. Destina recursos da compensação financeira pela utilização de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e pela exploração de recursos minerais para o setor de ciência e tecnologia. **D.O.U. de 25/07/2000.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9993.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **D.O.U. de 11/07/2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 10.336/2001, de 19 de dezembro de 2001. Institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. **D.O.U. de 20/12/2001.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10336.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 10.848/2004, de 15 de março de 2004. Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica, altera as Leis nºs 5.655, de 20 de maio de 1971, 8.631, de 4 de março de 1993, 9.074, de 7 de julho de 1995, 9.427, de 26 de dezembro de 1996, 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.648, de 27 de maio de 1998, 9.991, de 24 de julho de 2000, 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências. **D.O.U. de 16/03/2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.848.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 10.866/2004, de 04 de maio de 2004. Acresce os arts. 1º-A e 1º-B à Lei nº 10.336, de 19 de dezembro de 2001, com o objetivo de regulamentar a partilha com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios da arrecadação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível - Cide, e dá outras providências. **D.O.U. de 05/05/2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.866.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 10.887/2004, de 18 de junho de 2004. Dispõe sobre a aplicação de disposições da Emenda Constitucional nº 41, de 19 de dezembro de 2003, altera dispositivos das Leis nºs 9.717, de 27 de novembro de 1998, 8.213, de 24 de julho de 1991, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e dá outras providências. **D.O.U. de 21/06/2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.887.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Lei nº 10.966/2004, de 09 de novembro de 2004. Autoriza a União a prestar auxílio financeiro aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, com o objetivo de fomentar as exportações do País. **D.O.U. de 10/11/2004.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.966.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **D.O.U. de 21/06/2007.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 11.738/2008, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do **caput** do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **D.O.U. de 17/07/2008.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 11.909/2009, de 04 de março de 2009. Dispõe sobre as atividades relativas ao transporte de gás natural, de que trata o art. 177 da Constituição Federal, bem como sobre as atividades de tratamento, processamento, estocagem, liquefação, regaseificação e comercialização de gás natural; altera a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.. **D.O.U. de 05/03/2009.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111909.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei nº 12.351/2010, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. **D.O.U. de 23/12/2010.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 12.734/2012, de 30 de novembro de 2012. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos **royalties** e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. **D.O.U. de 15/03/2013.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112734.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei nº 12.858/2013, de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. **D.O.U. de 10/09/2013.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 03 abr. 2015.

_____. Lei Complementar nº 82/1996, de 27 de março de 1996. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata). **D.O.U. de 28/03/1996.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Lei Complementar nº 87/1996, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **D.O.U. de 19/09/1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp87.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Lei Complementar nº 96/1999, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. **D.O.U. de 01/06/1999**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp82.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Lei Complementar nº 101/2000, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **D.O.U. de 05/05/2000**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 03 mar. 2015.

_____. Lei Complementar nº 116/2003, de 31 de julho de 2003. Dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza, de competência dos Municípios e do Distrito Federal, e dá outras providências. **D.O.U. de 01/08/2003**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp116.htm. Acesso em: 02 mar. 2015.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do MOG. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **DOU de 15 abr. 1999**. Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acessado em: 12 jan. 2014.

DOCUMENTOS OFICIAIS

AGÊNCIA NACIONAL DE ENERGIA ELÉTRICA – ANEEL. **Compensação Financeira pela Utilização de Recursos Hídricos para Geração de Energia Elétrica.** Cadernos Temáticos ANEEL. Brasília: ANEEL, 2005. Disponível em: <http://www.aneel.gov.br/arquivos/pdf/caderno2capa.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2015.

CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. CONOF/CD - Núcleo de Saúde da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. **Nota Técnica nº 14/2012:** regulamentação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000 – Piso Constitucional de Aplicação em Saúde. 2012. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2012/nt14.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo demográfico de 2000 – Brasil.** 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo/divulgacao.shtm>. Acesso em: 06 out. 2013.

_____. **Estimativas populacionais para os municípios brasileiros.** 1999 a 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2013/default.shtm>. Acesso em: 06 out. 2013.

_____. **Sinopse do censo demográfico de 2010 – Brasil.** 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?uf=00&dados=1>. Acesso em: 06 out. 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Informações Estatísticas:** Indicadores financeiros educacionais. Brasília, 2015. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 13 mai. 2015.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. **Relatório educação para todos no Brasil: 2000-2015.** Brasília, 2014. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20514:consulta-publica-ao-relatorio-educacao-para-todos-no-brasil-20002015&catid=454&Itemid=164. Acesso em: 04 mai. 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL – MF/SRF. **Carga Fiscal no Brasil 1995 - Carga Tributária 1995.** Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/01CargaTributaria1995.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Carga Tributária no Brasil 1999.** Brasília, Maio, 2000. Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/estudotributarios/estatisticas/10CargaTributaria1999.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Carga Tributária no Brasil 2004.** Brasília, Agosto, 2005. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-duaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2004/view>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Carga Tributária no Brasil 2005**. Brasília, Agosto, 2006. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2005/view>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Carga Tributária no Brasil 2010**. Brasília, Setembro, 2011. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2010>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Carga Tributária no Brasil 2013**. Brasília, Dezembro, 2014. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2013.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL – MF/STN. **Finanças do Brasil – FINBRA – 1999 a 2012**. Disponível em: http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/index.asp. Acesso em: 10 set. 2013.

_____. **Consolidação das contas públicas: séries temporais 2000 a 2012**. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn-. Acesso em: 20 mar. 2015.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Municípios – FPM**. Brasília, 2013. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpm.pdf. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE**. Brasília, 2014a. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fpe.pdf. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Imposto Sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR**. Brasília, 2014b. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_itr.pdf. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: CIDE-Combustível**. Brasília, 2014c. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_cide-combustiveis.pdf. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: IPI-EXPORTAÇÃO**. Brasília, 2014d. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_ipi.pdf. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Auxílio Financeiro para Fomento das Exportações – FEX**. Brasília, 2014e. Disponível

em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_fex.pdf. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: Lei Complementar 87/1996.** Brasília, 2014f. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_lei_kandir.pdf. Acesso em: 04 mai. 2015.

_____. **O que você precisa saber sobre transferências constitucionais e legais: IOF-Ouro.** Brasília, 2014g. Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/329483/pge_cartilha_iof-ouro.pdf. Acesso em: 04 mai. 2015.

MINISTÉRIO DA SAÚDE - MS. **IDB-2012 Brasil – Indicadores e dados básicos para a saúde.** Brasília, 2012. Disponível em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/idb2012/matriz.htm>. Acesso em: 13 mai. 2015.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.** 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/home/>. Acesso em: 20 jan. 2014.

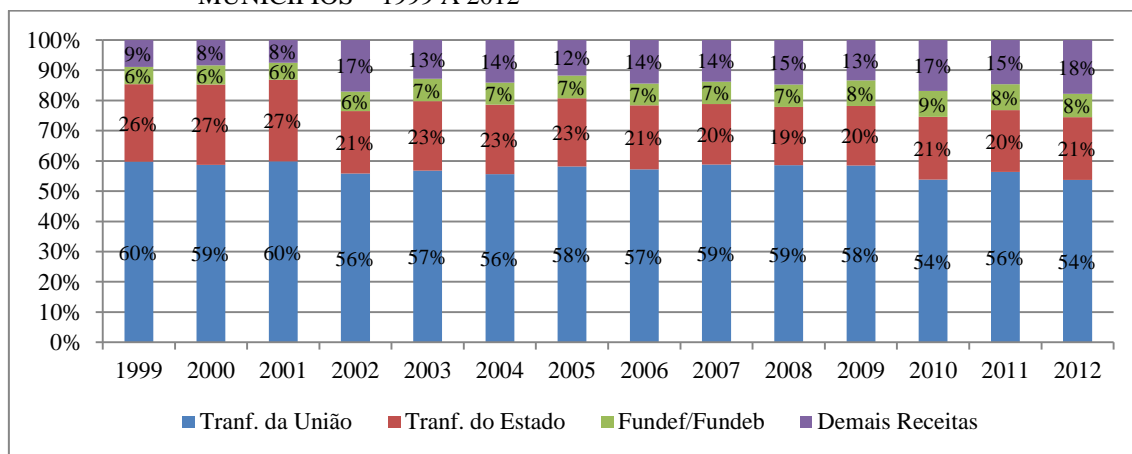
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. **Transferências governamentais constitucionais.** Brasília: TCU, 2008. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2056838.PDF>. Acesso em: 20 abr. 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. **Estatísticas e resultados das eleições: 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 e 2012.** Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores>. Acesso em: 10 out. 2013.

APÊNDICES

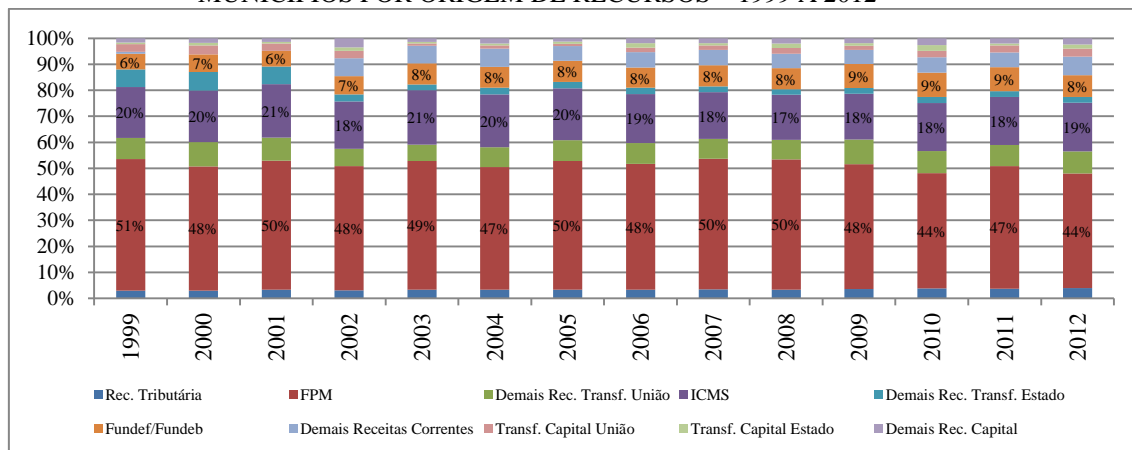
APÊNDICE A – DADOS COMPLEMENTARES DO CAPÍTULO 2

GRÁFICO A.1 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL MÉDIA DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS – 1999 A 2012



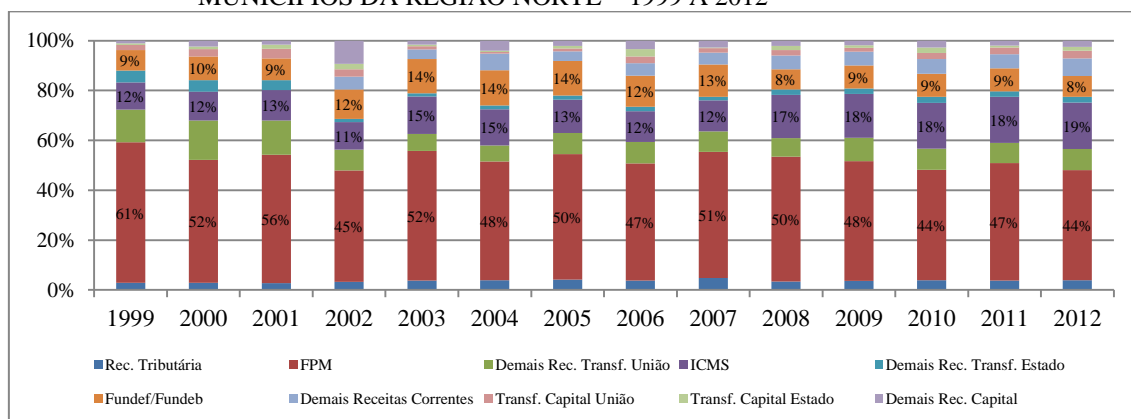
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.2 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL MÉDIA DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS POR ORIGEM DE RECURSOS – 1999 A 2012



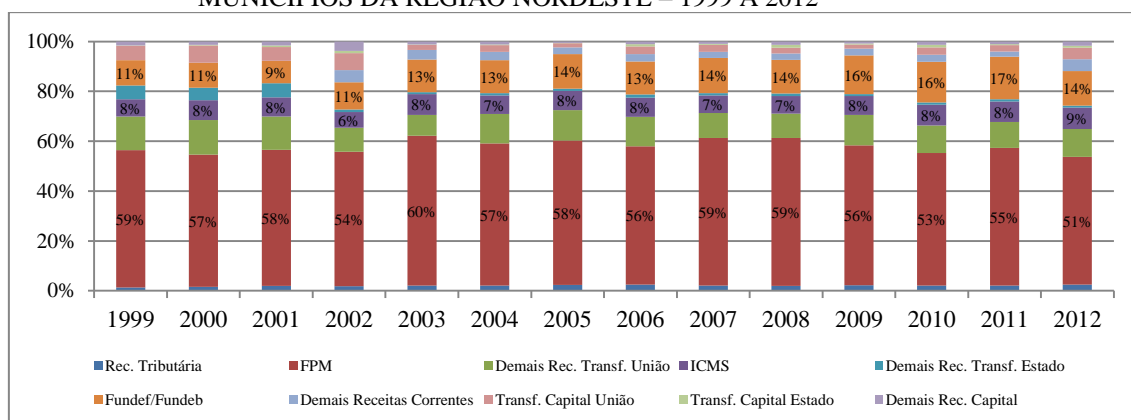
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.3 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE – 1999 A 2012



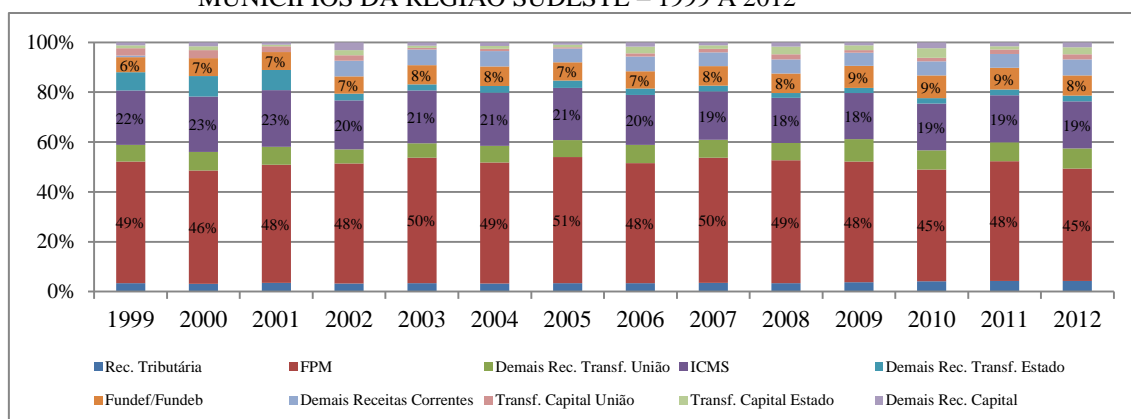
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.4 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE – 1999 A 2012



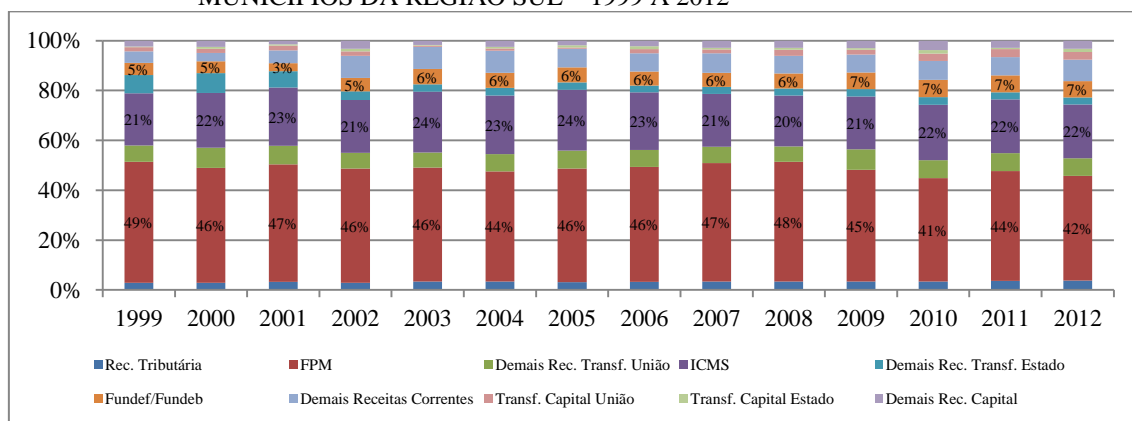
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.5 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUDESTE – 1999 A 2012



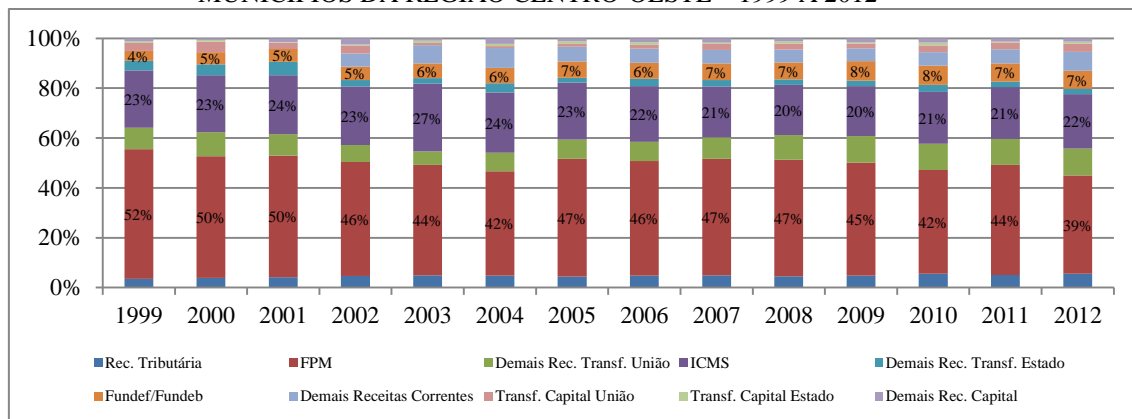
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.6 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL – 1999 A 2012



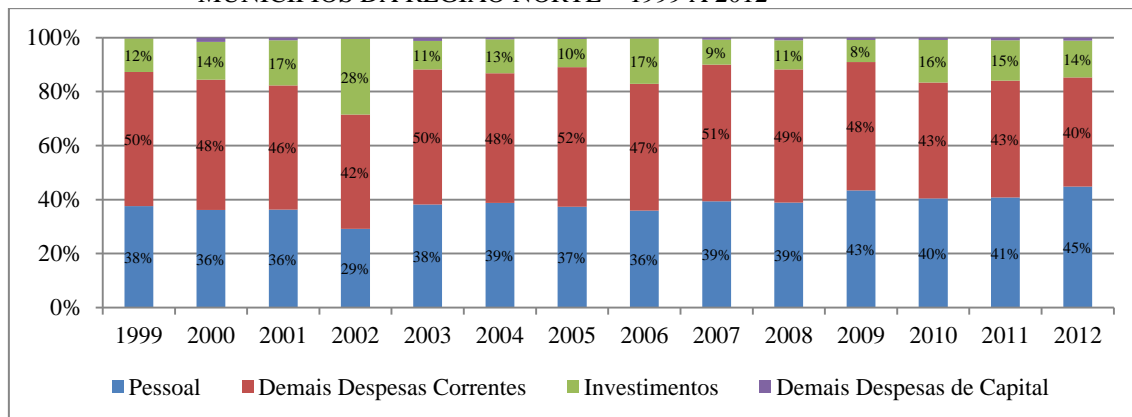
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.7 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA RECEITA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE – 1999 A 2012



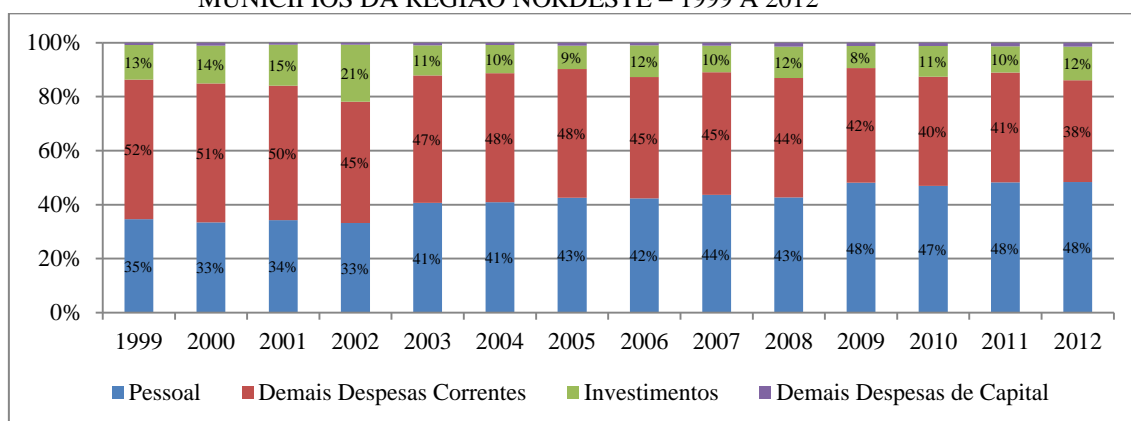
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.8 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE – 1999 A 2012



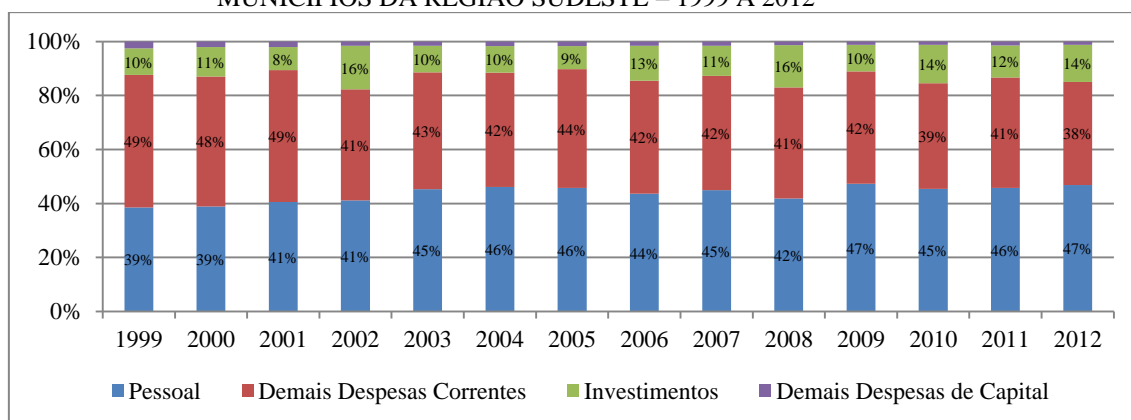
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.9 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE – 1999 A 2012



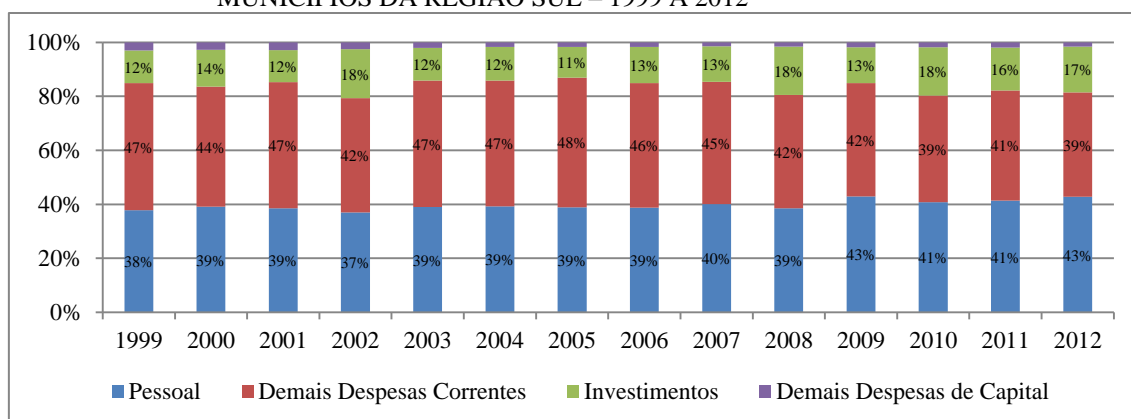
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.10 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUDESTE – 1999 A 2012



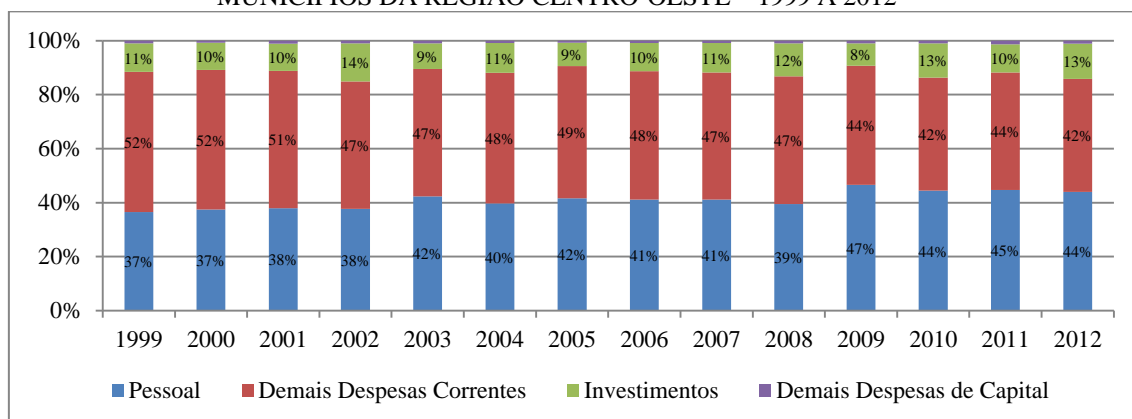
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.11 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL – 1999 A 2012



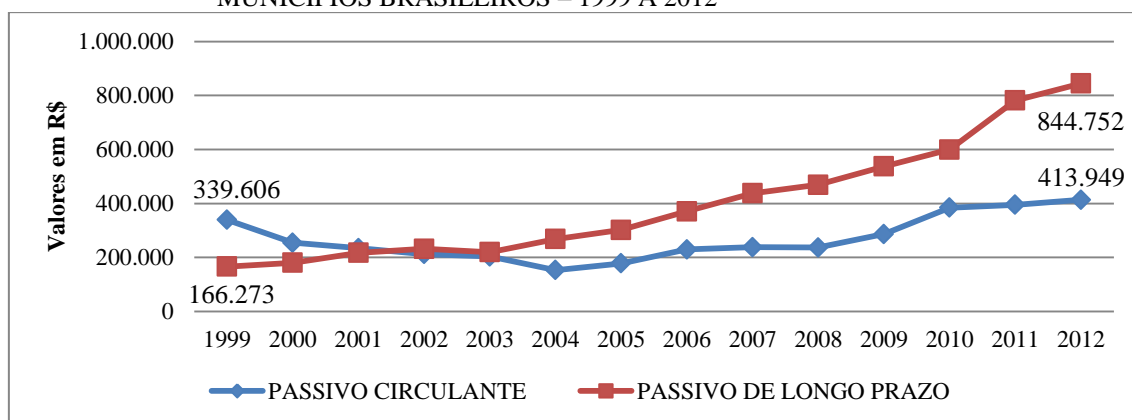
FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.12 – COMPOSIÇÃO PORCENTUAL DA DESPESA TOTAL DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE – 1999 A 2012



FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

GRÁFICO A.13 – COMPOSIÇÃO DO ENDIVIDAMENTO PÚBLICO DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS – 1999 A 2012

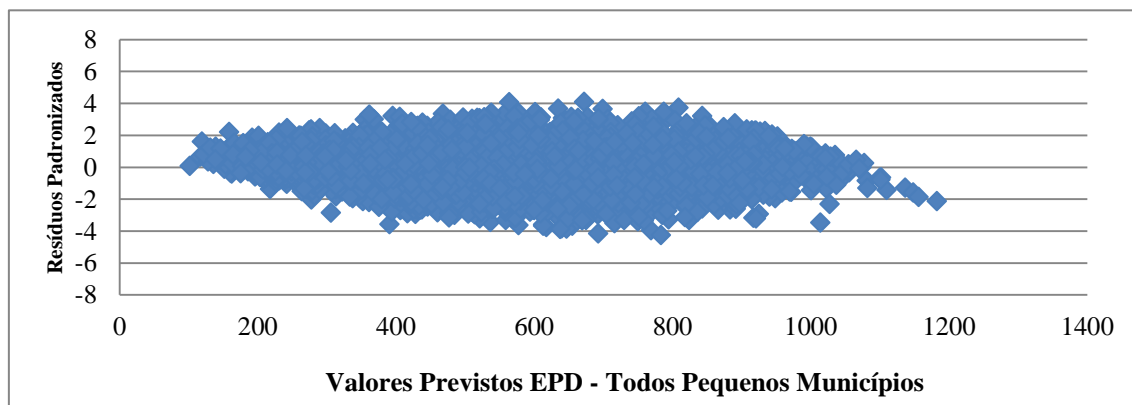


FONTE: MF/STN/FINBRA (1999 a 2012)

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/1998.

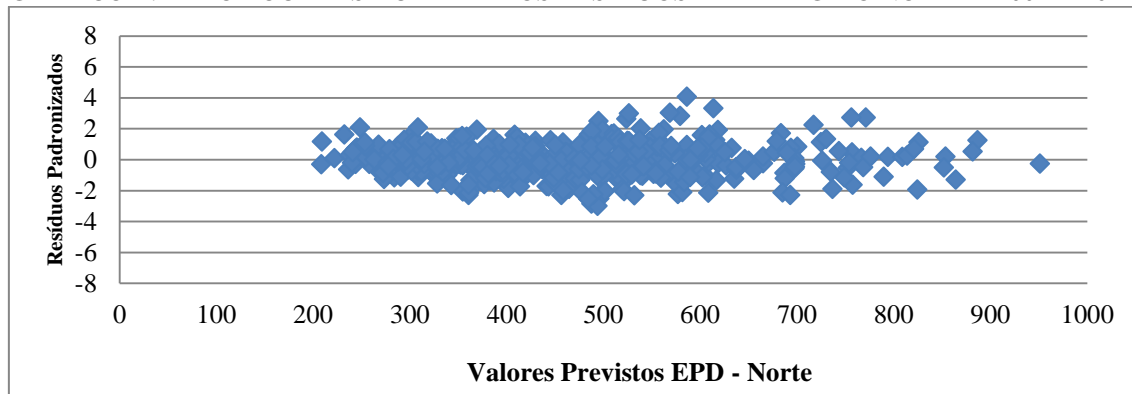
APÊNDICE B – DADOS COMPLEMENTARES DO CAPÍTULO 4

GRÁFICO B.1 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS EPD – CONJUNTO TOTAL
PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



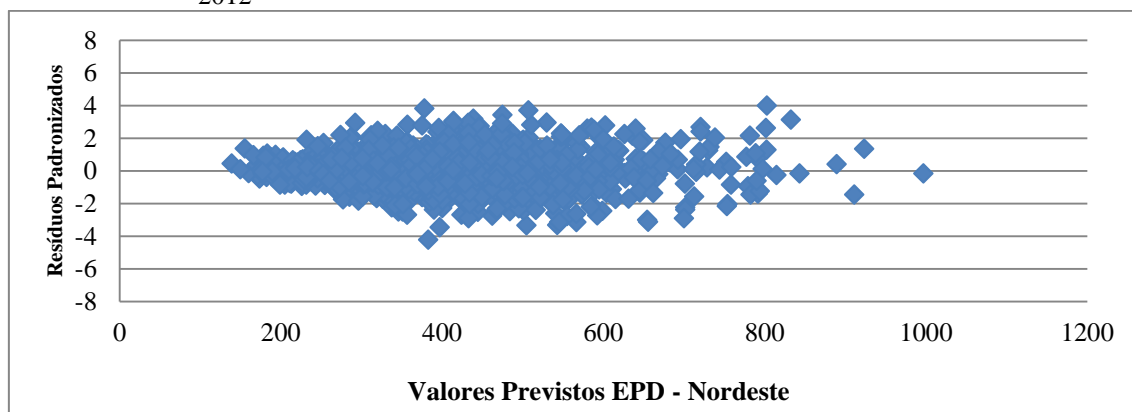
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO B.2 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS EPD – REGIÃO NORTE – 2001 A 2012



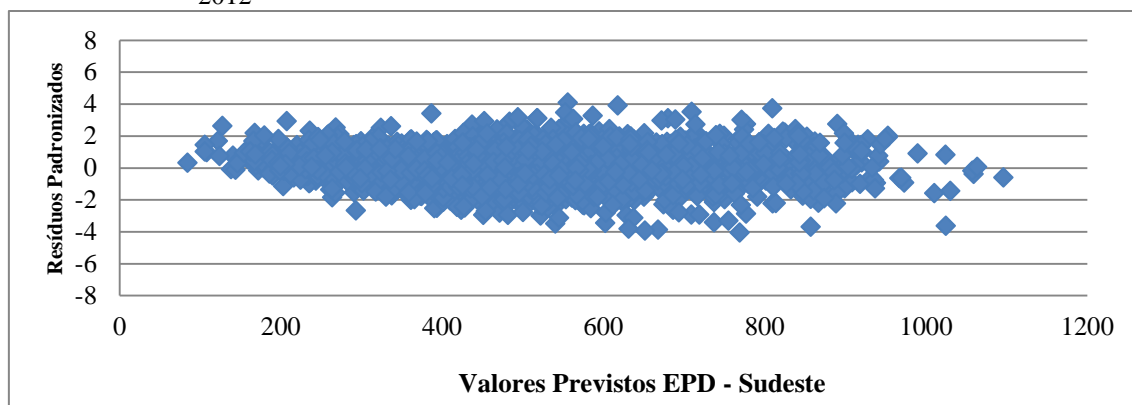
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO B.3 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS EPD – REGIÃO NORDESTE – 2001 A 2012



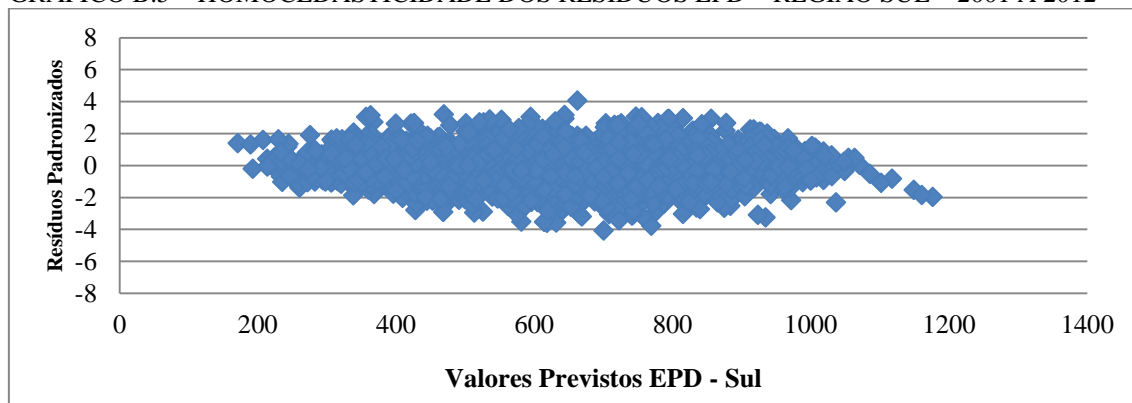
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO B.4 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS EPD – REGIÃO SUDESTE – 2001 A 2012



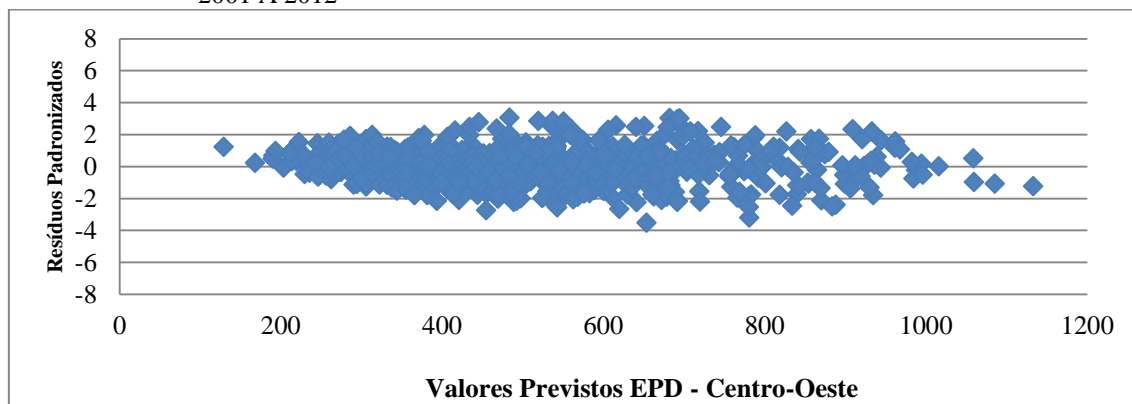
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO B.5 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS EPD – REGIÃO SUL – 2001 A 2012



FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO B.6 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS EPD – REGIÃO CENTRO-OESTE – 2001 A 2012



FONTE: O autor (2016)

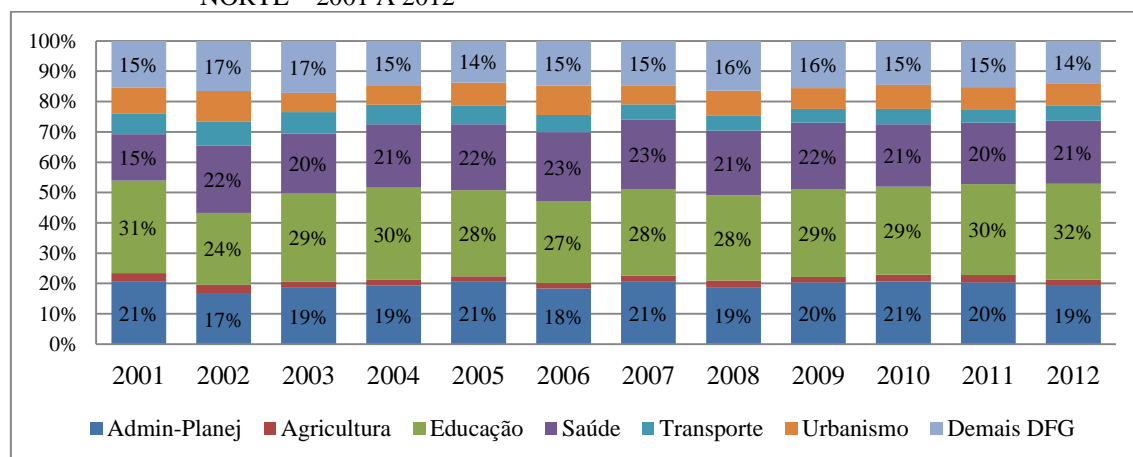
TABELA B.1 – ESTATÍSTICA VIF – ESPAÇO POLÍTICO DISCRICIONÁRIO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | VIF - <i>Variance Inflation Factor</i> - EPD | | | | | |
|--------------------------------|--|-------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | 1,20 | 1,21 | 1,23 | 1,23 | 1,19 | 1,23 |
| Eleições Municipais | 1,18 | 1,20 | 1,18 | 1,19 | 1,19 | 1,19 |
| Ideologia de Centro | 2,88 | 3,76 | 2,43 | 3,52 | 3,01 | 8,15 |
| Ideologia de Direita | 2,87 | 3,97 | 2,69 | 3,07 | 2,66 | 8,21 |
| Relação Partidária Presidente | 1,47 | 1,84 | 1,16 | 1,58 | 1,58 | 1,98 |
| Coligação Direta Presidente | 1,23 | 1,28 | 1,29 | 1,30 | 1,28 | 1,19 |
| Coligação Indireta Presidente | 1,10 | 1,18 | 1,14 | 1,08 | 1,19 | 1,06 |
| Relação Partidária Governador | 1,63 | 1,61 | 1,60 | 2,02 | 1,83 | 1,60 |
| Coligação Direta Governador | 1,43 | 1,58 | 1,56 | 1,46 | 1,41 | 1,54 |
| Coligação Indireta Governador | 1,19 | 1,24 | 1,20 | 1,18 | 1,18 | 1,18 |
| NEP Executivo | 1,15 | 1,37 | 1,21 | 1,14 | 1,10 | 1,22 |
| NEP Legislativo | 1,30 | 1,38 | 1,41 | 1,29 | 1,25 | 1,35 |
| População Total (Log. Natural) | 1,10 | 1,13 | 1,06 | 1,23 | 1,07 | 1,25 |
| População Jovem (%) | 2,08 | 1,28 | 1,28 | 1,65 | 2,28 | 1,56 |
| População Idosa (%) | 1,87 | 1,09 | 1,20 | 1,58 | 2,21 | 1,72 |
| PIB municipal per capita | 1,26 | 1,20 | 1,12 | 1,16 | 1,13 | 1,08 |

FONTE: O autor (2016)

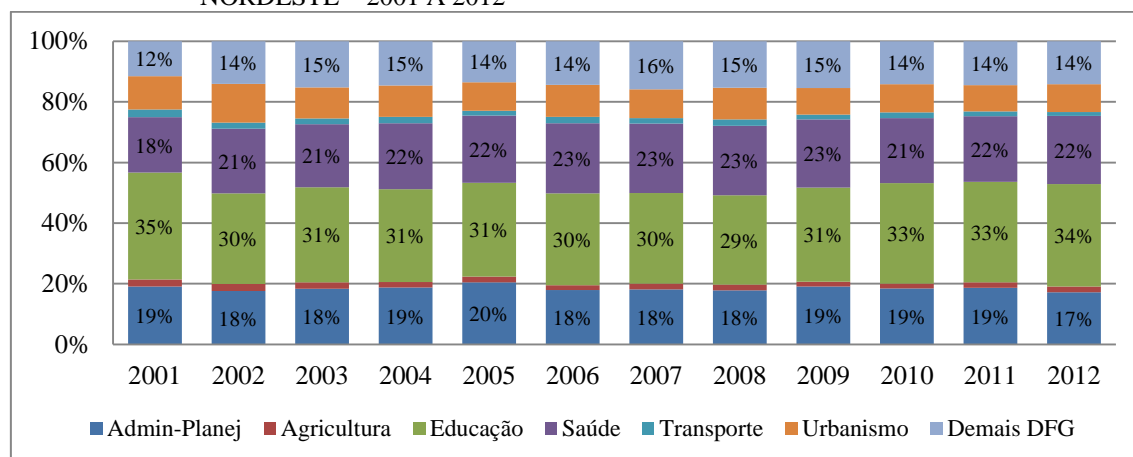
APÊNDICE C – DADOS COMPLEMENTARES DO CAPÍTULO 5

GRÁFICO C.1 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE – 2001 A 2012



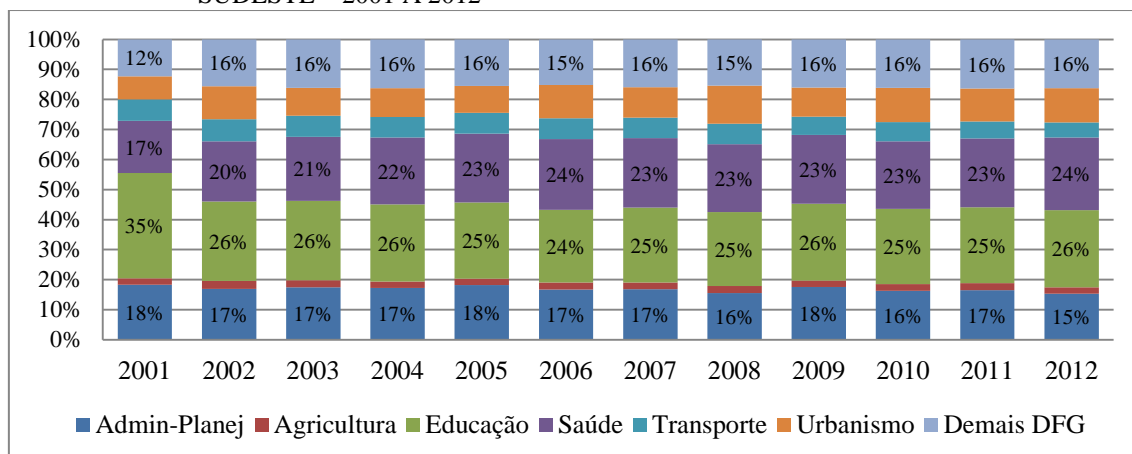
FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

GRÁFICO C.2 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORDESTE – 2001 A 2012



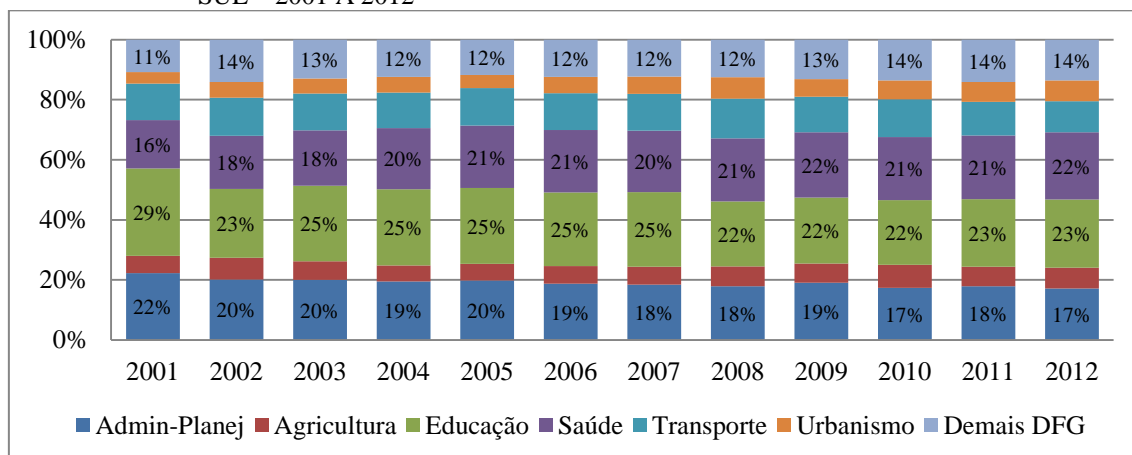
FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

GRÁFICO C.3 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUDESTE – 2001 A 2012



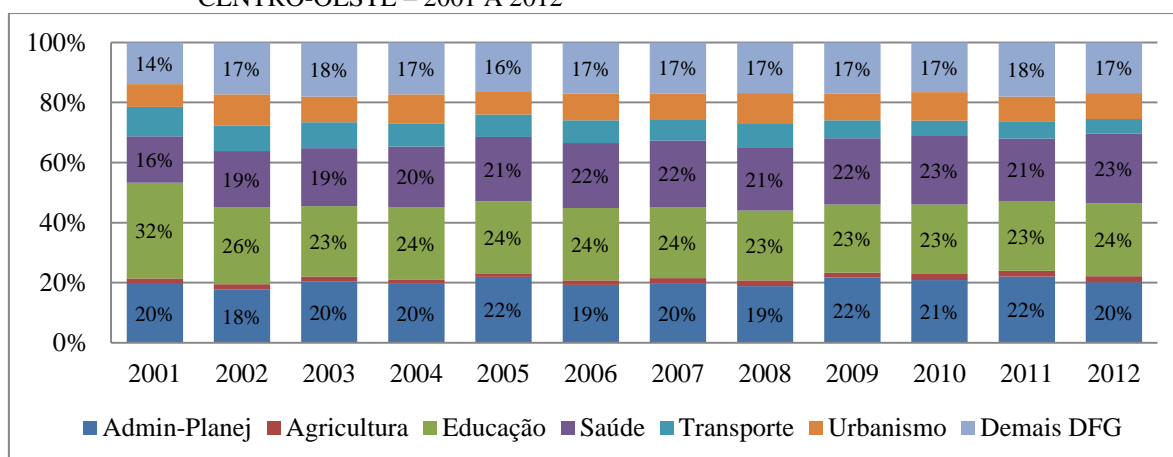
FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

GRÁFICO C.4 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO SUL – 2001 A 2012



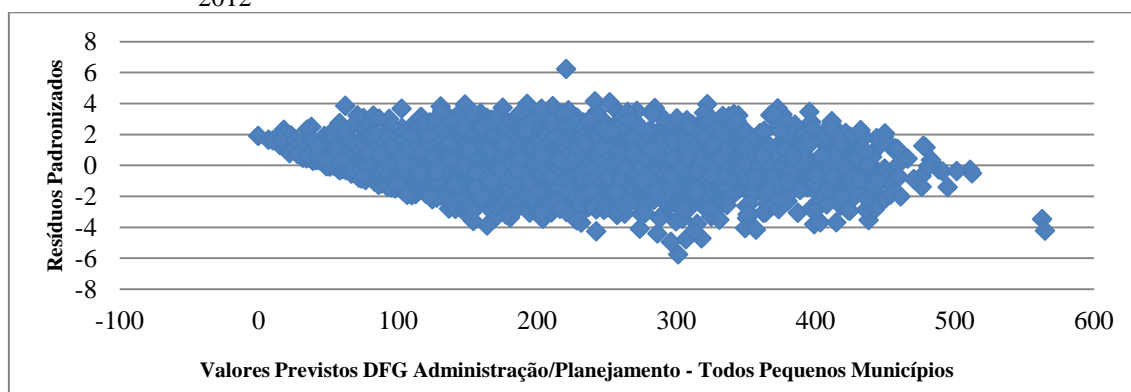
FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012)

GRÁFICO C.5 – PORCENTUAIS MÉDIOS DAS DESPESAS POR FUNÇÕES DE GOVERNO EM RELAÇÃO ÀS DESPESAS TOTAIS DOS PEQUENOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CENTRO-OESTE – 2001 A 2012



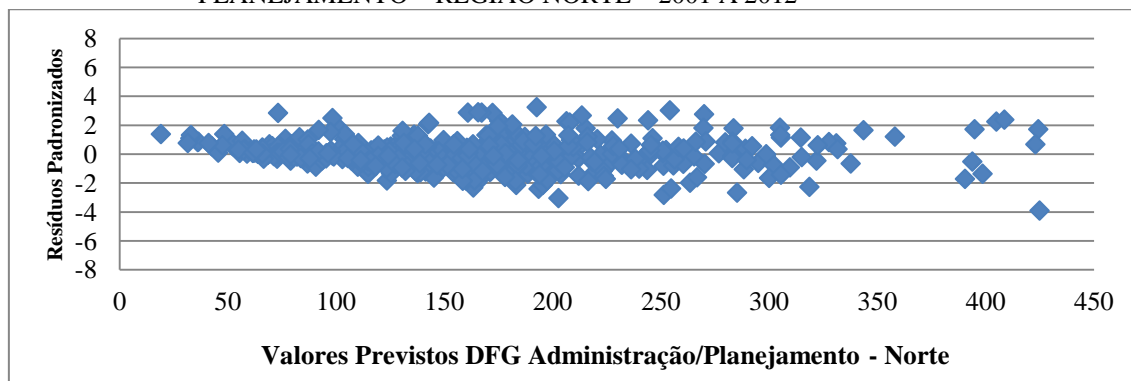
FONTE: MF/STN/FINBRA (2001 a 2012).

GRÁFICO C.6 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – CONJUNTO TOTAL PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



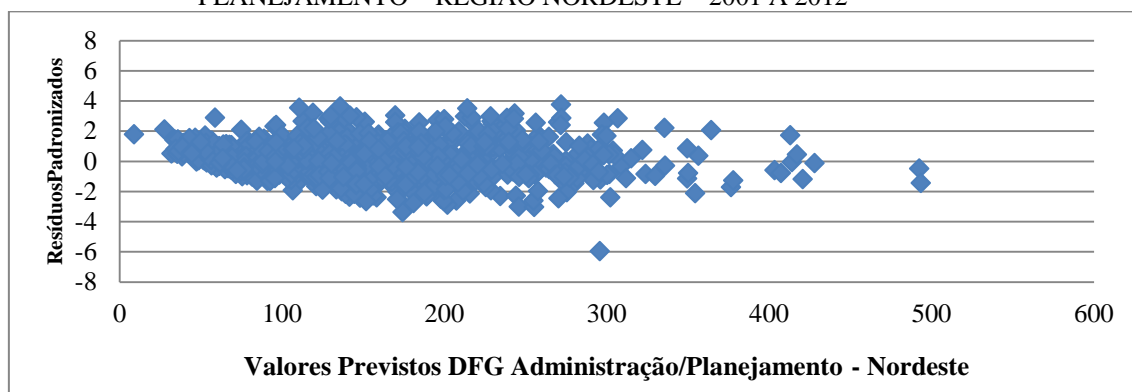
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.7 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO NORTE – 2001 A 2012



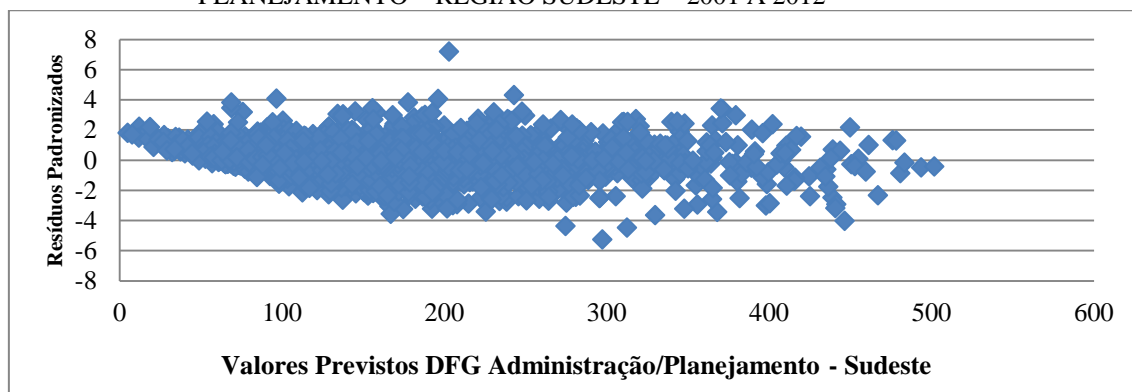
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.8 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO NORDESTE – 2001 A 2012



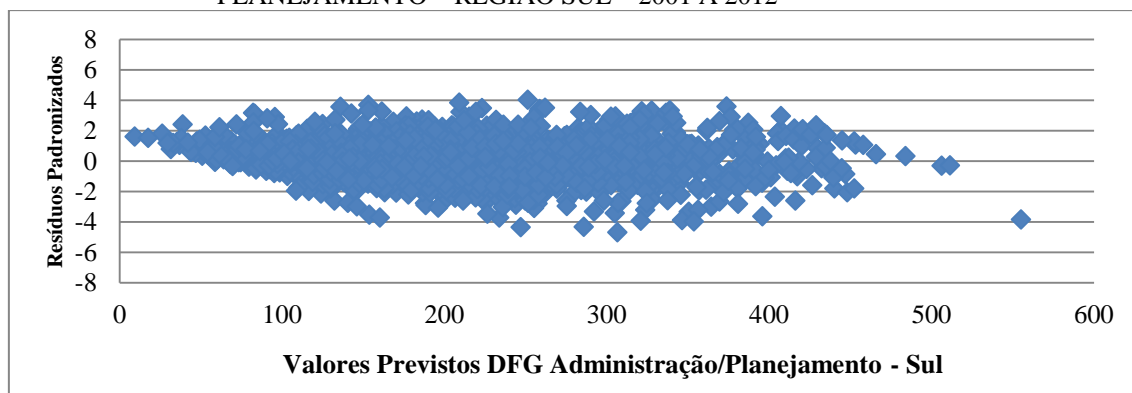
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.9 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO SUDESTE – 2001 A 2012



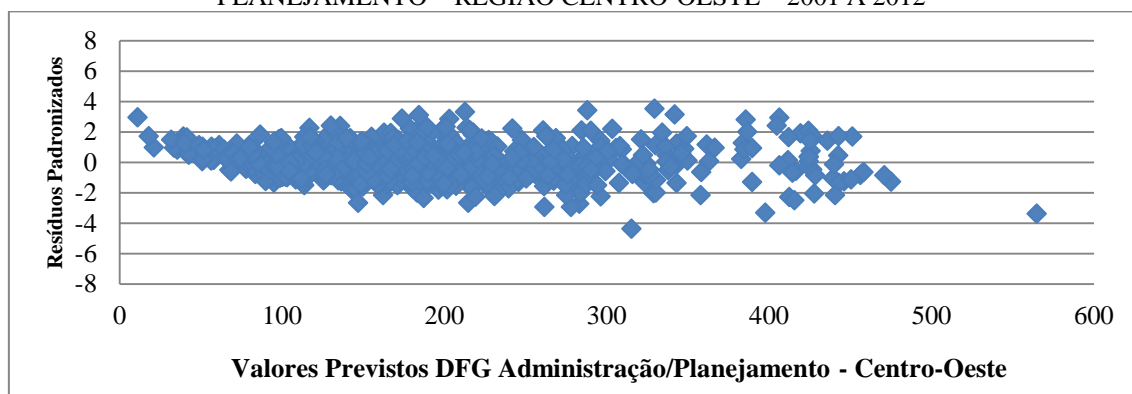
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.10 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO SUL – 2001 A 2012



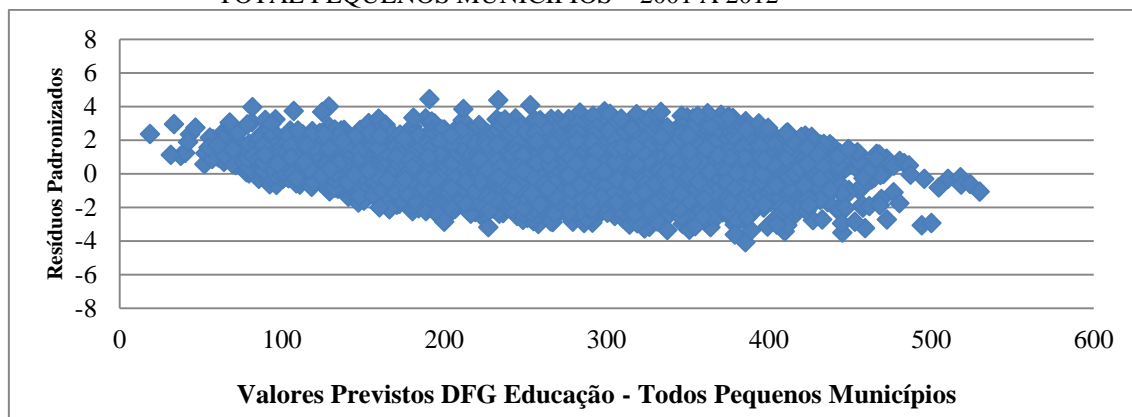
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.11 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG ADMINISTRAÇÃO E PLANEJAMENTO – REGIÃO CENTRO-OESTE – 2001 A 2012



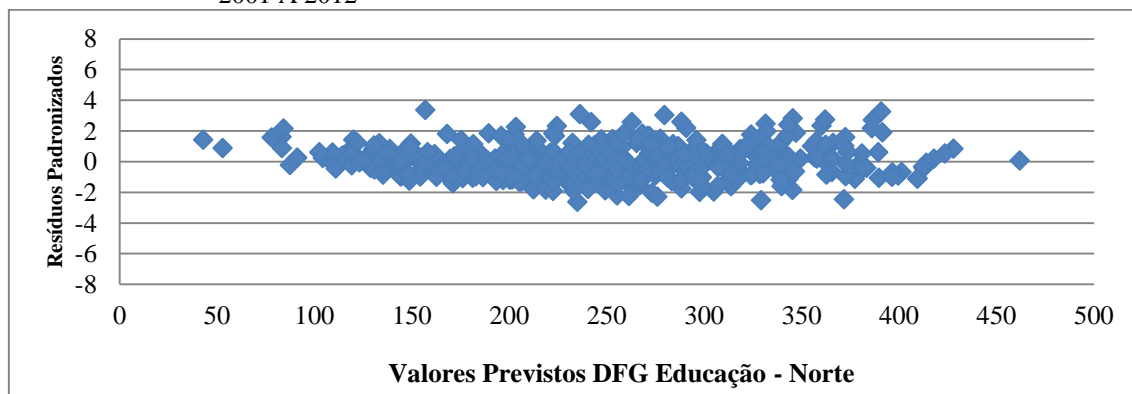
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.12 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – CONJUNTO TOTAL PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



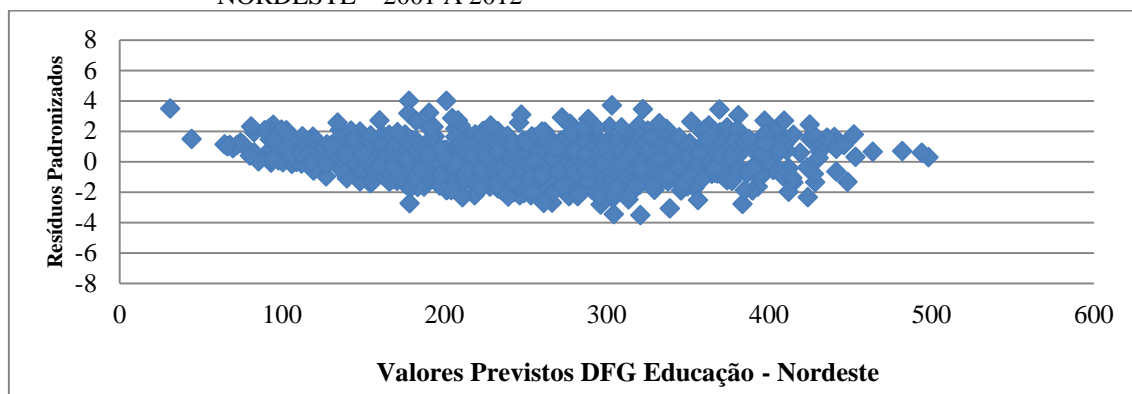
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.13 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO NORTE – 2001 A 2012



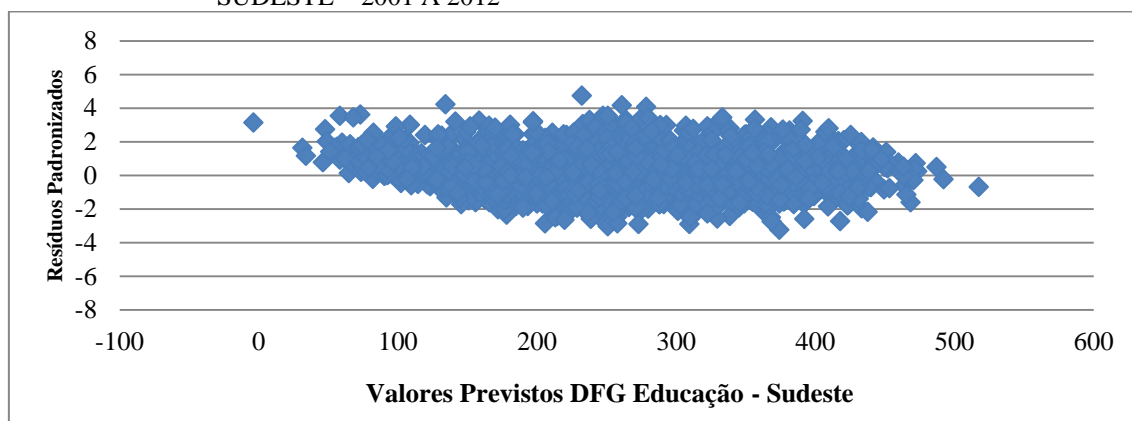
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.14 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO NORDESTE – 2001 A 2012



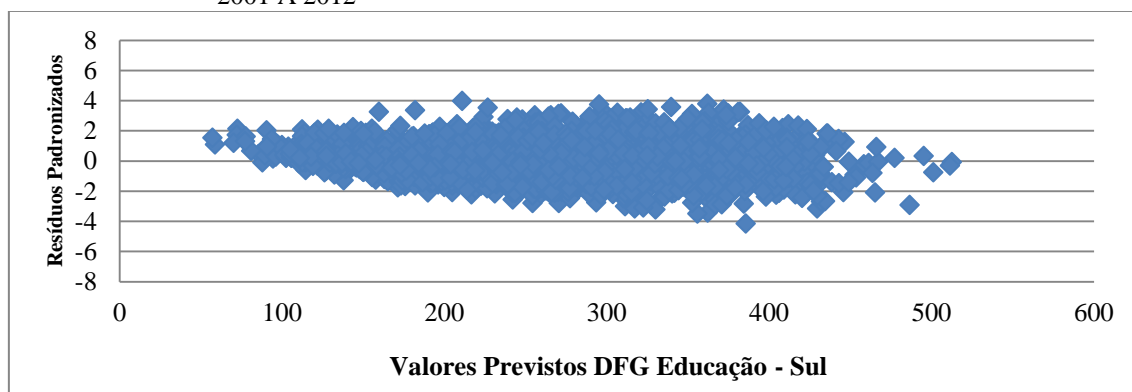
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.15 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO SUDESTE – 2001 A 2012



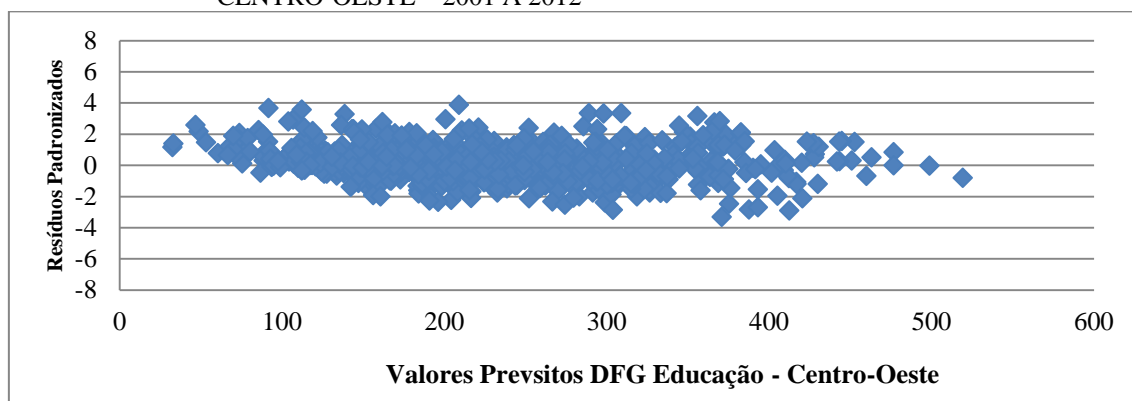
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.16 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO SUL – 2001 A 2012



FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO C.17 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS DFG EDUCAÇÃO – REGIÃO CENTRO-OESTE – 2001 A 2012



FONTE: O autor (2016)

TABELA C.1 – ESTATÍSTICA VIF – DFG ADMINISTRAÇÃO/PLANEJAMENTO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | VIF - <i>Variance Inflation Factor</i> - DFG Administração/Planejamento | | | | | |
|--------------------------------|---|-------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | 1,20 | 1,21 | 1,23 | 1,23 | 1,19 | 1,23 |
| Eleições Municipais | 1,18 | 1,20 | 1,18 | 1,19 | 1,19 | 1,19 |
| Ideologia de Centro | 2,94 | 3,79 | 2,46 | 3,49 | 3,07 | 8,15 |
| Ideologia de Direita | 2,91 | 3,98 | 2,69 | 3,03 | 2,73 | 8,17 |
| Relação Partidária Presidente | 1,47 | 1,84 | 1,19 | 1,59 | 1,57 | 1,85 |
| Coligação Direta Presidente | 1,22 | 1,28 | 1,30 | 1,31 | 1,27 | 1,18 |
| Coligação Indireta Presidente | 1,10 | 1,19 | 1,12 | 1,08 | 1,19 | 1,06 |
| Relação Partidária Governador | 1,65 | 1,70 | 1,61 | 2,02 | 1,83 | 1,57 |
| Coligação Direta Governador | 1,43 | 1,62 | 1,57 | 1,45 | 1,42 | 1,52 |
| Coligação Indireta Governador | 1,19 | 1,25 | 1,20 | 1,18 | 1,19 | 1,20 |
| NEP Executivo | 1,15 | 1,39 | 1,23 | 1,13 | 1,10 | 1,22 |
| NEP Legislativo | 1,30 | 1,39 | 1,43 | 1,27 | 1,25 | 1,35 |
| População Total (Log. Natural) | 1,11 | 1,16 | 1,04 | 1,24 | 1,08 | 1,25 |
| População Jovem (%) | 2,10 | 1,26 | 1,28 | 1,68 | 2,29 | 1,57 |
| População Idosa (%) | 1,88 | 1,11 | 1,20 | 1,59 | 2,21 | 1,71 |
| PIB municipal per capita | 1,27 | 1,20 | 1,11 | 1,18 | 1,15 | 1,09 |

FONTE: O autor (2016)

TABELA C.2 – ESTATÍSTICA VIF – DFG EDUCAÇÃO – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | VIF - <i>Variance Inflation Factor</i> - DFG Educação | | | | | |
|--------------------------------|---|-------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | 1,20 | 1,21 | 1,23 | 1,23 | 1,19 | 1,22 |
| Eleições Municipais | 1,18 | 1,20 | 1,18 | 1,18 | 1,19 | 1,19 |
| Ideologia de Centro | 2,88 | 3,71 | 2,42 | 3,52 | 2,97 | 7,66 |
| Ideologia de Direita | 2,85 | 3,91 | 2,67 | 3,05 | 2,63 | 7,65 |
| Relação Partidária Presidente | 1,47 | 1,89 | 1,17 | 1,57 | 1,56 | 1,96 |
| Coligação Direta Presidente | 1,23 | 1,26 | 1,30 | 1,30 | 1,28 | 1,19 |
| Coligação Indireta Presidente | 1,10 | 1,18 | 1,14 | 1,08 | 1,18 | 1,07 |
| Relação Partidária Governador | 1,65 | 1,64 | 1,59 | 2,03 | 1,85 | 1,60 |
| Coligação Direta Governador | 1,44 | 1,61 | 1,56 | 1,46 | 1,42 | 1,53 |
| Coligação Indireta Governador | 1,19 | 1,24 | 1,20 | 1,18 | 1,18 | 1,18 |
| NEP Executivo | 1,15 | 1,36 | 1,21 | 1,14 | 1,11 | 1,23 |
| NEP Legislativo | 1,30 | 1,39 | 1,41 | 1,28 | 1,25 | 1,35 |
| População Total (Log. Natural) | 1,11 | 1,14 | 1,06 | 1,23 | 1,09 | 1,28 |
| População Jovem (%) | 2,11 | 1,26 | 1,30 | 1,64 | 2,32 | 1,50 |
| População Idosa (%) | 1,89 | 1,09 | 1,21 | 1,57 | 2,26 | 1,64 |
| PIB municipal per capita | 1,27 | 1,18 | 1,12 | 1,17 | 1,14 | 1,08 |

FONTE: O autor (2016)

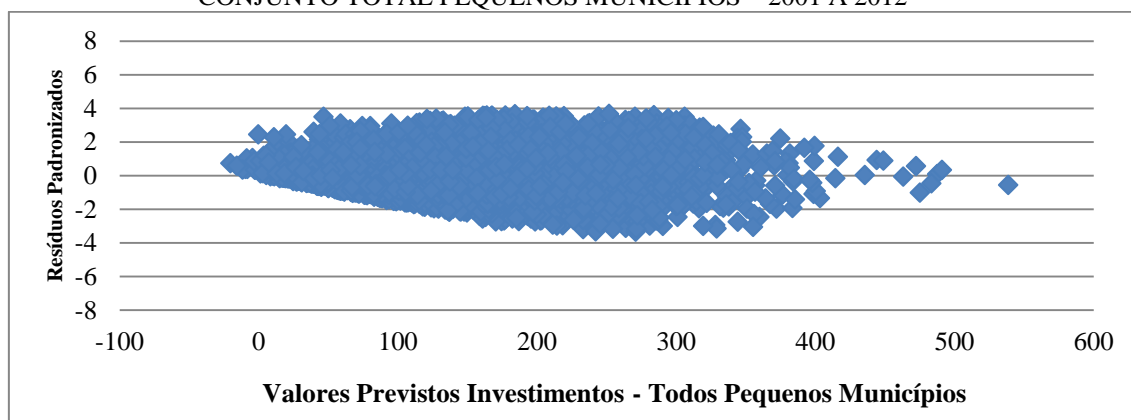
TABELA C.3 – POPULAÇÃO JOVEM EM % E O GASTO PER CAPITA ANUAL MÉDIO EM EDUCAÇÃO – 2001 A 2012

| Municípios brasileiros com população inferior a cinco mil habitantes | | | | | | | | | | | | |
|--|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|------------------------|------------|------------------------|--------------|------------------------|
| Anos | Todos | | Norte | | Nordeste | | Sudeste | | Sul | | Centro-Oeste | |
| | População | Gasto | População | Gasto | População | Gasto | População | Gasto | População | Gasto | População | Gasto |
| | Jovem % | per capita Educação | Jovem % | per capita Educação | Jovem % | per capita Educação | Jovem % | per capita Educação | Jovem % | per capita Educação | Jovem % | per capita Educação |
| 2001 | 28,67 | 225,17 | 35,04 | 172,11 | 32,90 | 201,24 | 27,59 | 256,72 | 26,50 | 214,80 | 28,78 | 228,95 |
| 2002 | 27,98 | 190,03 | 35,00 | 171,29 | 32,42 | 118,18 | 27,18 | 201,34 | 25,69 | 181,17 | 28,13 | 198,26 |
| 2003 | 27,56 | 188,92 | 34,29 | 173,02 | 31,72 | 179,09 | 26,56 | 189,43 | 25,28 | 202,67 | 27,57 | 165,97 |
| 2004 | 26,92 | 198,29 | 33,85 | 189,31 | 30,95 | 180,58 | 26,35 | 187,61 | 24,84 | 219,55 | 27,01 | 183,45 |
| 2005 | 26,60 | 212,20 | 32,79 | 199,67 | 30,90 | 202,21 | 25,23 | 203,88 | 24,54 | 231,45 | 26,94 | 196,14 |
| 2006 | 26,16 | 233,65 | 31,78 | 220,09 | 30,28 | 228,07 | 24,93 | 226,33 | 24,06 | 251,89 | 26,13 | 215,57 |
| 2007 | 25,19 | 250,16 | 32,12 | 247,44 | 28,78 | 240,53 | 24,19 | 245,18 | 22,91 | 267,76 | 25,55 | 226,38 |
| 2008 | 23,87 | 264,58 | 31,06 | 266,02 | 27,38 | 264,26 | 22,84 | 275,49 | 21,59 | 259,23 | 24,39 | 249,58 |
| 2009 | 23,31 | 264,41 | 30,88 | 262,02 | 26,77 | 268,06 | 22,27 | 277,28 | 20,74 | 255,01 | 23,82 | 253,12 |
| 2010 | 23,17 | 284,58 | 31,19 | 279,12 | 26,69 | 298,80 | 22,35 | 290,97 | 20,59 | 275,94 | 23,61 | 277,91 |
| 2011 | 22,28 | 306,53 | 30,38 | 314,50 | 25,78 | 322,22 | 22,35 | 304,28 | 19,98 | 302,50 | 22,44 | 297,58 |
| 2012 | 21,59 | 324,85 | 29,89 | 335,46 | 25,02 | 338,52 | 21,08 | 320,79 | 19,19 | 323,28 | 22,12 | 316,22 |

FONTE: O autor (2016).

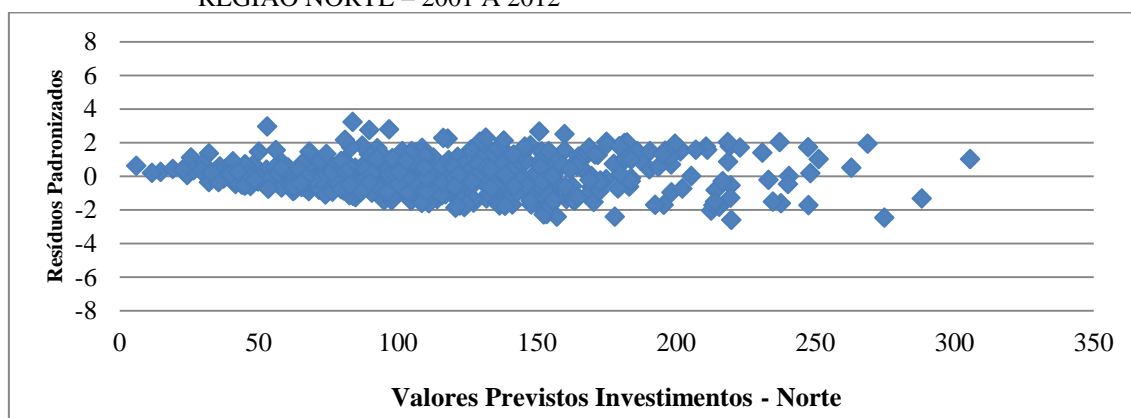
APÊNDICE D – DADOS COMPLEMENTARES DO CAPÍTULO 6

GRÁFICO D.1 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – CONJUNTO TOTAL PEQUENOS MUNICÍPIOS – 2001 A 2012



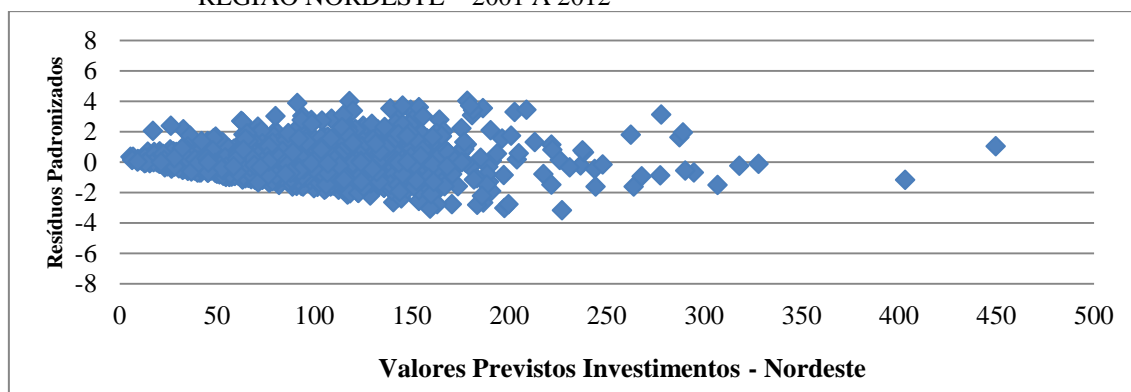
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO D.2 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – REGIÃO NORTE – 2001 A 2012



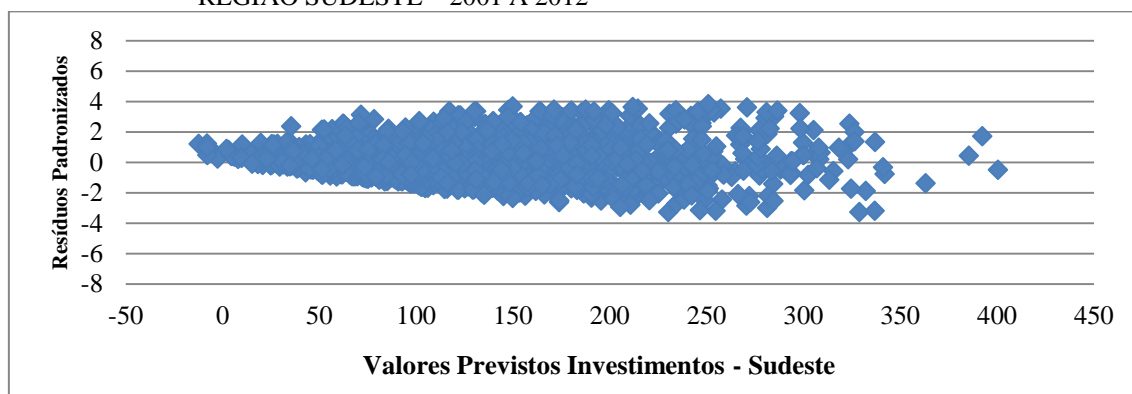
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO D.3 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS – REGIÃO NORDESTE – 2001 A 2012



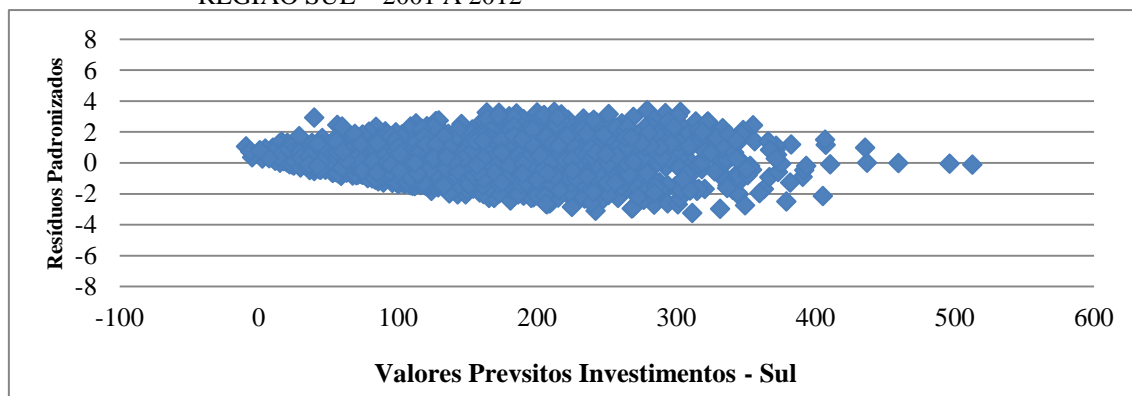
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO D.4– HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS –
REGIÃO SUDESTE – 2001 A 2012



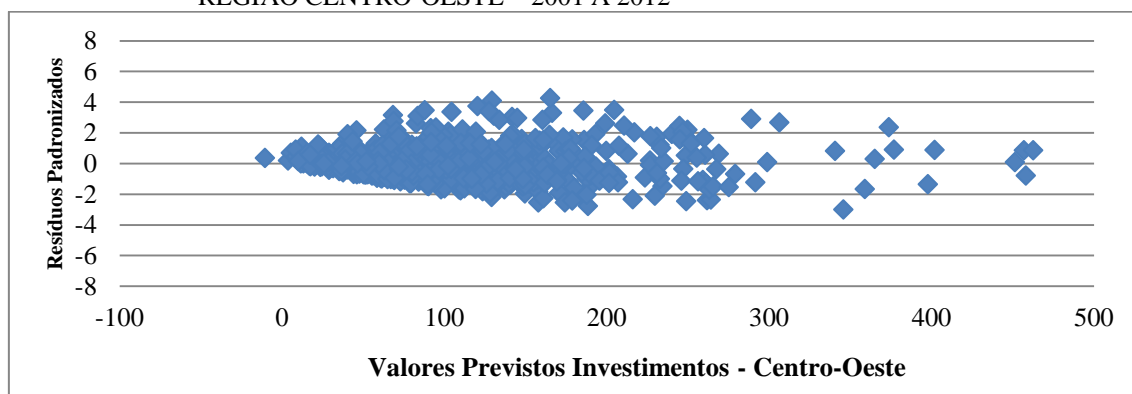
FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO D.5 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS –
REGIÃO SUL – 2001 A 2012



FONTE: O autor (2016)

GRÁFICO D.6 – HOMOCEDASTICIDADE DOS RESÍDUOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS –
REGIÃO CENTRO-OESTE – 2001 A 2012



FONTE: O autor (2016)

TABELA D.1 – GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS POR ESFERA DE GOVERNO – 2004 A 2012 – EM BILHÕES DE REAIS

| Investimentos Públicos | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|---------------------------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % |
| Municípios | 12,01 | 0,41 | 8,46 | 0,27 | 13,20 | 0,35 | 16,26 | 0,38 | 21,19 | 0,39 | 16,67 | 0,28 | 22,27 | 0,30 | 22,18 | 0,36 | 24,58 | 0,35 |
| Estados | 11,37 | 0,39 | 13,90 | 0,45 | 15,86 | 0,42 | 12,65 | 0,29 | 18,92 | 0,35 | 24,75 | 0,41 | 29,59 | 0,40 | 20,97 | 0,34 | 22,42 | 0,32 |
| União | 5,74 | 0,20 | 8,70 | 0,28 | 8,88 | 0,23 | 13,97 | 0,33 | 13,88 | 0,26 | 18,47 | 0,31 | 22,59 | 0,30 | 19,28 | 0,31 | 23,77 | 0,34 |
| Total | 29,12 | 1,00 | 31,06 | 1,00 | 37,94 | 1,00 | 42,89 | 1,00 | 53,99 | 1,00 | 59,89 | 1,00 | 74,46 | 1,00 | 62,43 | 1,00 | 70,76 | 1,00 |

FONTE: MF/STN (2000 a 2012) – Consolidação das Contas Públicas: Séries Temporais 2000 a 2012

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/2003.

TABELA D.2 – GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR ELEMENTO DE DESPESA – 2004 A 2012 – EM BILHÕES DE REAIS

| Investimentos Municipais | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|-----------------------------|-------|------|------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % |
| Obras e Instalações | 9,68 | 0,81 | 5,79 | 0,68 | 9,84 | 0,75 | 12,32 | 0,76 | 16,92 | 0,80 | 12,28 | 0,74 | 16,35 | 0,73 | 16,34 | 0,74 | 18,74 | 0,76 |
| Equipamentos | 1,32 | 0,11 | 1,72 | 0,20 | 2,12 | 0,16 | 2,48 | 0,15 | 2,68 | 0,13 | 2,74 | 0,16 | 3,71 | 0,17 | 3,28 | 0,15 | 3,08 | 0,13 |
| Outros Investimentos | 1,02 | 0,08 | 0,95 | 0,11 | 1,24 | 0,09 | 1,46 | 0,09 | 1,58 | 0,07 | 1,65 | 0,10 | 2,22 | 0,10 | 2,55 | 0,12 | 2,76 | 0,11 |
| Total | 12,01 | 1,00 | 8,46 | 1,00 | 13,20 | 1,00 | 16,26 | 1,00 | 21,19 | 1,00 | 16,67 | 1,00 | 22,27 | 1,00 | 22,18 | 1,00 | 24,58 | 1,00 |

FONTE: MF/STN (2000 a 2012) – Consolidação das Contas Públicas: Séries Temporais 2000 a 2012

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/2003.

TABELA D.3 – GASTOS COM INVESTIMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS POR FONTE DE RECURSOS – 2004 A 2012 – EM BILHÕES DE REAIS

| Investimentos Municipais | 2004 | | 2005 | | 2006 | | 2007 | | 2008 | | 2009 | | 2010 | | 2011 | | 2012 | |
|-----------------------------|-------|------|------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|-------|------|
| | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % | \$ | % |
| Recursos Municípios | 8,80 | 0,73 | 3,31 | 0,39 | 6,14 | 0,47 | 7,41 | 0,46 | 11,30 | 0,53 | 5,26 | 0,32 | 9,68 | 0,43 | 12,44 | 0,56 | 11,73 | 0,48 |
| Recursos União | 2,25 | 0,19 | 3,79 | 0,45 | 4,96 | 0,38 | 7,19 | 0,44 | 7,12 | 0,34 | 8,67 | 0,52 | 8,19 | 0,37 | 7,22 | 0,33 | 9,34 | 0,38 |
| Recursos Estados | 0,96 | 0,08 | 1,35 | 0,16 | 2,10 | 0,16 | 1,67 | 0,10 | 2,76 | 0,13 | 2,74 | 0,16 | 4,40 | 0,20 | 2,52 | 0,11 | 3,51 | 0,14 |
| Total | 12,01 | 1,00 | 8,46 | 1,00 | 13,20 | 1,00 | 16,26 | 1,00 | 21,19 | 1,00 | 16,67 | 1,00 | 22,27 | 1,00 | 22,18 | 1,00 | 24,58 | 1,00 |

FONTE: MF/STN (2000 a 2012) – Consolidação das Contas Públicas: Séries Temporais 2000 a 2012

Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE para dezembro/2003.

TABELA D.4 – ESTATÍSTICA VIF – INVESTIMENTOS PÚBLICOS – 2001 A 2012

| Variáveis Independentes | VIF - <i>Variance Inflation Factor</i> - Investimentos | | | | | |
|--------------------------------|--|-------|----------|---------|------|--------------|
| | Todos | Norte | Nordeste | Sudeste | Sul | Centro-Oeste |
| Eleições Estaduais/Federais | 1,20 | 1,21 | 1,24 | 1,23 | 1,19 | 1,23 |
| Eleições Municipais | 1,18 | 1,20 | 1,18 | 1,19 | 1,19 | 1,20 |
| Ideologia de Centro | 2,87 | 3,68 | 2,40 | 3,54 | 3,00 | 7,26 |
| Ideologia de Direita | 2,85 | 3,84 | 2,67 | 3,09 | 2,66 | 7,28 |
| Relação Partidária Presidente | 1,47 | 1,80 | 1,16 | 1,61 | 1,58 | 1,98 |
| Coligação Direta Presidente | 1,23 | 1,27 | 1,28 | 1,30 | 1,29 | 1,19 |
| Coligação Indireta Presidente | 1,10 | 1,17 | 1,12 | 1,08 | 1,19 | 1,07 |
| Relação Partidária Governador | 1,62 | 1,65 | 1,57 | 2,00 | 1,81 | 1,56 |
| Coligação Direta Governador | 1,42 | 1,63 | 1,54 | 1,46 | 1,40 | 1,53 |
| Coligação Indireta Governador | 1,20 | 1,24 | 1,18 | 1,17 | 1,19 | 1,20 |
| NEP Executivo | 1,16 | 1,40 | 1,20 | 1,14 | 1,11 | 1,22 |
| NEP Legislativo | 1,31 | 1,43 | 1,39 | 1,29 | 1,27 | 1,38 |
| População Total (Log. Natural) | 1,10 | 1,16 | 1,05 | 1,23 | 1,08 | 1,25 |
| População Jovem (%) | 2,08 | 1,26 | 1,27 | 1,64 | 2,32 | 1,61 |
| População Idosa (%) | 1,86 | 1,08 | 1,20 | 1,55 | 2,26 | 1,69 |
| PIB municipal per capita | 1,26 | 1,20 | 1,11 | 1,18 | 1,13 | 1,09 |

FONTE: O autor (2016)